



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE HUMANIDADES  
UNIDADE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

**A “RECUPERAÇÃO” DE ASSENTAMENTOS RURAIS EM QUESTÃO:  
a experiência do Assentamento Rendeira - Alagoas**

Franqueline Terto dos Santos

CAMPINA GRANDE-PB  
2009

FRANQUELINE TERTO DOS SANTOS

**A “RECUPERAÇÃO” DE ASSENTAMENTOS RURAIS EM QUESTÃO:  
a experiência do Assentamento Rendeira - Alagoas**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais, sob orientação da Prof<sup>ª</sup>. Dra. Ramonildes Alves Gomes

CAMPINA GRANDE-PB  
2009

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL DA UFCG**

S237r Santos, Franqueline Terto dos.

A recuperação de assentamentos rurais em questão: a experiência do assentamento rendeira - Alagoas / Franqueline Terto dos Santos. — Campina Grande, 2010.

171f. : il.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Humanidades.

Referências.

Orientador: Prof<sup>º</sup>. Dr<sup>º</sup>. Ramonildes Alves Gomes.

1. Assentamentos Rurais. 2. Processos Sociais. 3. Políticas Públicas. 4. Assentamento Rendeira - Alagoas. I. Título.

CDU – 316.35(043)

FRANQUELINE TERTO DOS SANTOS

**A “RECUPERAÇÃO” DE ASSENTAMENTOS RURAIS EM QUESTÃO:  
a experiência do Assentamento Rendeira - Alagoas**

Dissertação apresentada em 04 de Agosto de 2009.

**BANCA EXAMINADORA**

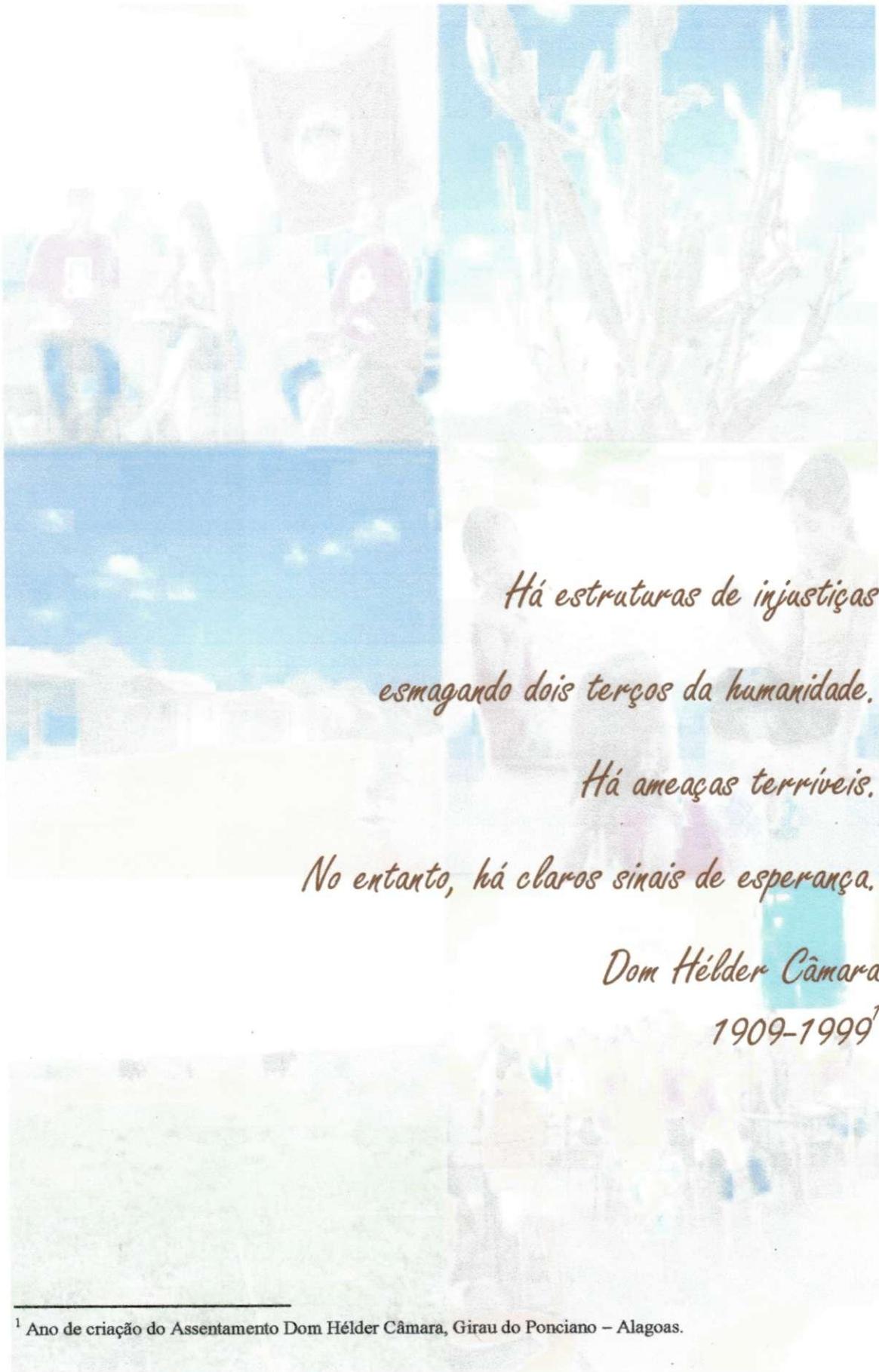
**Prof. Dr<sup>a</sup>. Ramonildes Alves Gomes (UFMG/CH/PPGS – Orientadora)**

**Prof. Dr<sup>a</sup>. Delma Pessanha Neves (UFRRJ/CPDA/UAE – Ex. Externo)**

**Prof. Dr. Luis Henrique Hermínio Cunha (UFMG/CH/PPGS – Ex. Interno)**

**Prof. Dr. Roberto Veras (UFMG/CH/PPGS – Ex. Suplente)**

CAMPINA GRANDE-PB  
2009



*Há estruturas de injustiças  
esmagando dois terços da humanidade.*

*Há ameaças terríveis.*

*No entanto, há claros sinais de esperança.*

*Dom Hélder Câmara*

*1909-1999<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Ano de criação do Assentamento Dom Hélder Câmara, Girau do Ponciano – Alagoas.

*Aos milhares de trabalhadores e  
trabalhadoras "sem terra" que tem dado  
claros sinais de que as estruturas injustas  
podem ter fim.*

## AGRADECIMENTOS

Realizar um curso de mestrado e escrever uma dissertação não seria possível sem a participação, direta ou indireta, de inúmeras pessoas nessa caminhada. E mesmo com o risco de esquecer algumas delas, externo aqui minha sincera gratidão:

Ao *Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra*, em especial ao MST na Paraíba, por assumir o desafio de pleitear o convênio com a UFCG e Via Campesina;

À companheira *Selma* que acompanhou a construção e efetivação deste convênio e se fez presente conosco em diversos momentos;

Aos *professores/as, coordenações e funcionários do PPGCS*;

Ao que fazem o *CENTRAC* e à prof.<sup>a</sup> *Guislane Duque* pela acolhida na chegada à Campina Grande;

Aos companheiros da Via Campesina da turma 2007 – *Sirlei (MMC/SC)*, *Suely (MST/PA)* e *Miguel (MST/PB)* – que chegaram como *novos* e importantes *atores em cena* no início da caminhada acadêmica, pela convivência e apoio recíproco;

Aos agrônomos (mas antes amigos) *Adriano Ramos* e *Iffisson Moraes*, pelas assessorias nos assuntos agronômicos;

Ao coletivo de PDA – *Ermany, Eberth, Marciângela, Karine* – pelo apoio e compreensão pela minha ausência nos trabalhos técnicos;

À queridíssima *Carla* pela hospedagem solidária e pela amizade construída durante esses anos;

Agradeço imensamente à *Suely* em parceria com a “visinha” *Emmanuela*, pelas *trocas* mais que *simbólicas* de casa, comida, sorrisos e lágrimas;

Aos *gestores e funcionários do INCRA/Alagoas* pela disponibilidade em contribuir com esta pesquisa, no fornecimento de informações e pelos esclarecimentos sempre que solicitados;

Ao companheiro *Zé Roberto* pelos diálogos sobre a história do MST em Alagoas e pelo incentivo desde outros momentos de nossa formação acadêmica;

Compartilho ainda esta conquista com os companheiros e companheiras do *MST em Alagoas*, em especial à *direção estadual*, nas pessoas de *Débora* e *Zé França*, pelo apoio e compreensão pelas minhas ausências em momentos tão fundamentais, dado o entendimento de que o conhecimento é uma importante ferramenta de luta;

Em Campina, à *Sandra, Fabya, Felipe, Paulo, Jeferson, Sávia, Janine, Francis, Amurabi, Elson, Roberto, Sávia Cássia*. Uns conheci mais, outros menos, mas todos *estabelecidos* que de alguma forma participaram da realização deste trabalho, e quando juntos, transformávamos todos os problemas em *outsiders*;

Em Maceió, à *Cássia, Elaine, Bárbara, Karine, Carlinhos*, presentes mesmo na distância e muitos outros que estavam na torcida: ABU, Rede FALE, IBP...;

Aos professores *Luis Henrique* pelas ricas contribuições na apresentação do projeto de pesquisa e na banca de defesa;

Aos professores *Roberto Veras* e *Marilda Menezes*, colaboradores na banca da qualificação;

À prof<sup>a</sup> *Delma Pessanha*, que a priori já participa deste trabalho a partir dos “diálogos” com seus textos e depois enriquecendo o debate na ocasião da banca de defesa desta dissertação;

Mui especialmente à prof<sup>a</sup> *Ramonildes Gomes*, a quem devo reconhecimento e gratidão pelo estímulo, atenção, disponibilidade, disciplina, e que demonstrou muita propriedade e capacidade na orientação desta pesquisa até o último momento;

De forma especial, agradeço imensamente ao acolhimento pelos assentados no *Assentamento Rendeira*. Muito mais do que a disponibilização de informações e documentos, dedicaram tempo, abrigo, contos e causos na calçada, suas casas para descansarmos das caminhadas ao sol, pelas “caronas” de bicicleta e moto, sem os quais não alcançaríamos nossos objetivos. Em especial, agradeço à companheira *Adriana* e seu esposo *Laelson, Albino, Beto, Zé do Pedro*, pela recepção e atenção dedicada nas minhas idas ao Assentamento;

Por fim, e principalmente, sou eternamente grata e devedora aos meus pais – *Jane* e *Valmiro*, minhas irmãs *Leidinha, Valdinha* e *Ju*, meu cunhado *André*, aos pequenos sobrinhos *Nicholas* e *Alessandro* e ao meu namorado, companheiro e amigo *Jorge*, que mais do que quaisquer outras pessoas conviveram com os estresses, ausências nos momentos alegres e de dificuldades, que sofreram com meu isolamento e recusas às brincadeiras e diversões, mas mesmo assim creditaram importância a essa tarefa e insistiram em ficar ao meu lado, oferecendo atenção, carinho e cuidados.

## RESUMO

**Palavras-chave:** Processos Sociais; Políticas Públicas; Assentamentos Rurais; Assentamentos Rendeira.

O assentamento rural não pode ser definido apenas enquanto espaço social derivado das lutas sociais e de uma intervenção estatal, mas enquanto processo social que desencadeia e é resultante de inúmeras figurações sociais em constante transformação. Os assentamentos rurais são, portanto, fenômenos sociais que engendram em si um movimento temporal na forma de processos. As mudanças no trato da política de assentamentos advêm de alterações na correlação de forças, ou no sentido dado por Elias (2006), das interconexões sociais entre diferentes atores envolvidos – trabalhadores e trabalhadoras rurais, Estado, movimentos sociais, empresários rurais, técnicos, organizações não-governamentais, entre outros. Por conseguinte, as relações e ações interdependentes dos atores que intervêm na política de assentamentos rurais podem gerar processos que no longo prazo resultam em efeitos não previstos, não planejados. Partindo desses pressupostos, este trabalho objetiva descrever a trajetória social do Assentamento Rendeira, localizado na região agreste alagoana - inserido no cenário do Programa de Recuperação de Assentamentos – e assim analisar os processos de mudança neste espaço social decorrentes da implementação das políticas públicas (políticas creditícias, habitação, assistência técnica, educação, entre outras).

## ABSTRACT

**Key-words:** Social Process; Public Policies; Rural Settlements, *Rendeira* Settlement.

The rural settlements are social phenomenon that develops inside of them ones a movement over time in a processes way and, therefore, can not be defined only as a social space resulted of social struggles and intervention from state. On the other hand, should be understood as a social process that generates and it is resulting from countless social figurations in constant transformation. The changes related to settlements policy derive from changes in the forces correlation or, in the sense that is proposed by Elias (2006), the interconnections between different social actors involved - workers and rural workers, government, social movements, rural entrepreneurs, non-governmental organizations, among others. Consequently, the relations and actions interdependent between these actors involved in the politics of rural settlements can generate processes that in long-term result in effects not predicted, not planned. Starting from these assumptions, this work aims to describe the social trajectory of *Rendeira* settlement, localized in the rural area of Alagoas - which was recently incorporated into the Settlements Recuperation Program – and thus to analyze the change processes in this social area resulting of public policies implementation (credit policy, habitation, technical assistance, education, among others).

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Comparação Estrutura Fundiária - Brasil 1992/2003 .....	38
Figura 2 - Mesorregiões Alagoanas.....	99
Figura 3 - Localização Atual das Usinas e Destilarias - Alagoas.....	100
Figura 4 - Área Canavieira de Alagoas .....	103
Figura 5 - Principais Atividades Industriais por Microrregião .....	106
Figura 6 - Plano de Metas da Obtenção de Imóveis Rurais.....	111
Figura 7 - Mapa com imagens georreferenciadas dos assentamentos rurais em Alagoas .....	113
Figura 8 - Organização Espacial do Assentamento Rendeira.....	127

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Projetos de Assentamentos Implantados até 2008 - Brasil .....	39
Gráfico 2 - Relação famílias assentadas e infraestruturas executadas no Governo FHC (1995-2002).....	68
Gráfico 3 - Relação Famílias Assentadas e famílias sem serviços de ATES .....	73
Gráfico 4 - Relação famílias assentadas e famílias sem consumo de água potável.....	73
Gráfico 5 - Relação famílias assentadas e famílias que não acessaram recursos do Programa Terra Sol.....	74
Gráfico 6 - Concentração Fundiária na Mesorregião do Leste Alagoano .....	96
Gráfico 7 - Concentração Fundiária da Mesorregião do Sertão .....	96
Gráfico 8 - Concentração Fundiária da Mesorregião Agreste.....	97
Gráfico 9 - População Residente por localização e sexo.....	98
Gráfico 10 - Escolaridade do eleitorado alagoano.....	100
Tabela 12 - Evolução do PIB <i>per capita</i> (2003-2006).....	101
Gráfico 11 - PEA Alagoas por faixa de salário mínimo (2005).....	101
Gráfico 12 - Estabelecimentos por Setor de Atividade Econômica Alagoas (2005)....	102
Gráfico 13 - Vínculos Empregatícios por Setor de Atividade Econômica Alagoas (2005) .....	103
Gráfico 14 - Área Colhida com as principais Lavouras em Alagoas (1995-96).....	104
Gráfico 15 - Balanço das Metas e RB's Homologadas Alagoas (2003 a 2007).....	114
Gráfico 16 - Comparativo dos Projetos Implantados até 2007 - Brasil x Nordeste x Alagoas .....	115

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Estrutura Fundiária Brasil 1992.....	37
Tabela 2 - Estrutura Fundiária Brasil 2003.....	38
Tabela 3 - Evolução de Índice de Gini da Propriedade da Terra - Brasil 1967/2000 ....	38
Tabela 4 - Metas do I PNRA - BRASIL - 1985 .....	47
Tabela 5 - Relação Metas e Beneficiários Homologados por grande região 2003-2007	51
Tabela 6 - Relação Metas e Beneficiários Homologados (famílias) por Segmento 2003-2007 .....	51
Tabela 7 - Famílias Assentadas e Infraestruturas Executadas (unidades) .....	68

Tabela 8 – Situação dos Assentamentos quanto a existência de Infraestrutura e Serviços – Alagoas .....	77
Tabela 9 – Situação dos Planos de Recuperação de Assentamentos - Alagoas .....	78
Tabela 10 – Usinas no Nordeste 1910-2008.....	90
Tabela 11 – Estrutura Fundiária de Alagoas (1996).....	95
Tabela 13 – Assentamentos Rurais em Alagoas por Período de Governo (1985-2007) .....	109
Tabela 14 – Números de Assentamentos por Fase de Implementação - Alagoas .....	111
Tabela 14 – Assentamentos em Alagoas por tipo .....	114
Tabela 16 - População do Assentamento por Faixa Etária.....	127
Tabela 17 - Distribuição das Famílias por Agrovila.....	128

### LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – METAS II PNRA 2003-206.....	49
Quadro 2 - Meso e Microrregiões Alagoanas.....	98
Quadro 3 – Principais Atividades Industriais nas Microrregiões alagoanas .....	105

## **LISTA DE SIGLAS**

**ABRA** – Associação Brasileira de Reforma Agrária  
**ARL** – Área de Reserva Legal  
**APP** – Área de Preservação Permanente  
**ASA** – Articulação do Semi-Árido  
**ATES** – Assistência Técnica Social e Ambiental  
**CONCRAB** – Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil  
**CONAB** – Companhia Nacional de Abastecimento  
**CPT** – Comissão Pastoral da Terra  
**CUT** – Central Única dos Trabalhadores  
**EMATER** – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural  
**EMBRAPA** – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária  
**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
**INCRA** – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
**ITERAL** – Instituto de Terras de Alagoas  
**MDA** – Ministério do Desenvolvimento Agrário  
**MLST** – Movimento de Libertação dos Sem Terra  
**MST** – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra  
**MTL** – Movimento Terra, Trabalho e Liberdade  
**PA** - Projeto de Assentamento  
**PC do B** – Partido Comunista do Brasil  
**PEA** – Plano de Exploração Anual  
**PDA** – Plano de Desenvolvimento de Assentamento  
**PRA** – Plano de Recuperação de Assentamento  
**PND** – Plano Nacional de Desenvolvimento  
**PNAD** – Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios  
**PIB** – Produto Interno Bruto  
**PNRA** – Plano Nacional de Reforma Agrária  
**PRRA** – Plano Regional de Reforma Agrária  
**PRONAF** – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
**PROCERA** – Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária  
**PROTERRA** –  
**POLONORDESTE** – Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste

PROÁLCOOL – Programa Nacional do Alcool

PRONERA - Programa Nacional de Educação da Reforma Agrária

PT – Partido dos Trabalhadores

PSF – Programa Saúde da Família

RB – Relação de Beneficiários

SPMCA – Setor de Produção Cooperação e Meio Ambiente

SEADE – Sistema Estadual de Análise de Dados

SEPLAN/AL – Secretaria de Planejamento de Alagoas

SIPRA – Sistema de Informações dos Projetos de Assentamento

UDR – União Democrática Ruralista

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	16
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>ASSENTAMENTOS RURAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: OS DILEMAS DA REFORMA AGRÁRIA</b> .....	34
1.1 ASSENTAMENTOS RURAIS: UM CAMPO SOCIAL COMPLEXO .....	35
1.2 A TRAJETÓRIA DOS ASSENTAMENTOS RURAIS E A AÇÃO ESTATAL: DO ESTATUTO DA TERRA AOS PLANOS NACIONAIS DE REFORMA AGRÁRIA .....	42
1.2.1 A Ação Estatal e a Constituição dos Assentamentos Rurais: da emissão de posse ao plano de recuperação dos assentamentos .....	52
1.3. OS ASSENTAMENTOS RURAIS DE REFORMA AGRÁRIA: CENÁRIOS E FIGURAÇÕES DO DESENVOLVIMENTO .....	55
1.4 OS ASSENTAMENTOS RURAIS E O MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA .....	59
1.4.1. As linhas políticas/estratégicas do MST para a organização social e produtiva dos assentamentos rurais .....	62
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>SENTIDOS E NOÇÕES DA “RECUPERAÇÃO” DE ASSENTAMENTOS</b> .....	66
2.1 O PROGRAMA DE RECUPERAÇÃO DE ASSENTAMENTOS NO GOVERNO LULA: O DISCURSO DA “QUALIFICAÇÃO” .....	67
2.2 O “CAMPO” SOCIAL DO PROGRAMA DE RECUPERAÇÃO DE ASSENTAMENTOS EM ALAGOAS .....	76
2.3 A “RECUPERAÇÃO” E “QUALIFICAÇÃO” SOB O OLHAR DO MST E DO INCRA .....	79
<b>CAPÍTULO III</b>	
<b>ALAGOAS, QUESTAO AGRÁRIA E ASSENTAMENTOS RURAIS</b> .....	85
3.1 O ESTADO DE ALAGOAS: A QUESTÃO AGRÁRIA E A FORMAÇÃO DA SOCIEDADE .....	85
3.1.2 Estrutura Fundiária em Alagoas .....	95
3.2. ALAGOAS NA ATUALIDADE .....	97
3.3. A CONSTITUIÇÃO DE NOVOS ESPAÇOS RURAIS: OS ASSENTAMENTOS EM ALAGOAS (1980 A 2008) .....	106
3.3.1. O MST em Alagoas: novos sujeitos contra velhas estruturas .....	116
<b>CAPÍTULO IV</b>	
<b>A “RECUPERAÇÃO” DO ASSENTAMENTO RENDEIRA EM QUESTÃO</b> .....	125
4.1 CARACTERIZAÇÃO GERAL DO ASSENTAMENTO .....	126
4.2. A CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO SOCIAL DO ASSENTAMENTO RENDEIRA .....	133
4.2.1 Sobre a elaboração do Plano de Recuperação do Assentamento Rendeira .....	150
4.3 REFLETINDO A ELABORAÇÃO DAS DEMANDAS DE RECUPERAÇÃO .....	156
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	159
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	164
<b>ANEXOS</b> .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>

## INTRODUÇÃO

Desde a sua gênese, os assentamentos rurais se inserem num contexto de complexas determinações e mudanças, num palco político de conflitos, interesses, distintas estratégias e concepções político-ideológicas no cerne da reforma agrária em solo brasileiro. Isto porque refletem, neste processo, as contradições próprias da sociedade, situação esta que traz implicações significativas na execução de políticas e programas governamentais para o “desenvolvimento” dos assentamentos.

Os assentamentos rurais fazem parte das novas configurações do campo brasileiro, inseridos no contexto da luta pela terra a partir da década de 80, configurando novos “processos sociais e políticos que podem ser compreendidos como ‘recriações’ do mundo rural brasileiro”. (SAUER, 2002, p.15).

Sabemos que a configuração de um assentamento expressa processos anteriores, desde a inserção das famílias no processo de luta através das ocupações de terras e constituição dos acampamentos de sem-terra (L'ESTOILE e SIGAUD, 2006; SIGAUD, 2004) até as diversas experiências e participação na vida cotidiana do assentamento, os seus meios e formas de produção. Estas questões aguçam o nosso olhar, no sentido de querermos desvendar as nuances, os significados e as diversas expressões desse “novo modo de vida” (FERRANTE, 1997, p.62).

Dentre as inúmeras figurações que conformam um assentamento rural, certamente as políticas públicas tem lugar de destaque, desde o processo inicial da criação oficial do projeto de assentamento passando pela destinação de créditos agrícolas, habitacionais, assistência técnica, comercialização e demais demandas suscitadas na trajetória de um assentamento. A partir do II Plano Nacional de Reforma Agrária (2003), que inaugura a intervenção do governo Lula no âmbito do programa de reforma agrária, foi incorporada à política de assentamentos rurais o Programa de Recuperação de Assentamentos, cujo alvo é os assentamentos pré-existentes a promulgação deste Plano.

A relação Estado – Assentamento está permeada de complexidades e pautadas por diferentes atores nos processos de formulação, execução e implementação de políticas públicas, que vão influenciar diretamente nas formas de organização e estruturação dos assentamentos rurais. Por isso, consideramos importante identificar que demandas dos assentamentos – em especial dos assentamentos antigos que são objeto de “recuperação” – no campo das políticas públicas, são pautadas pelos assentados, como estas demandas são reguladas a partir do II PNRA e ainda como os marcos regulatórios do Estado são

incorporados e ressignificados pelo MST, propondo novos arranjos sociais e produtivos em torno de seus objetivos estratégicos.

No empreendimento que culmina neste trabalho, o uso de referenciais conceituais contribuiu significativamente para elucidar as questões que emergiram no transcurso da pesquisa de campo e orientaram na análise dos problemas levantados, ampliando a compreensão das complexidades que caracterizam os assentamentos rurais no Brasil.

Em princípio utilizamos como referencial teórico as abordagens referente às mudanças recentes no campo, situadas na noção das *novas ruralidades* (WANDERLEY, 2000; WANDERLEY, 2004) e os importantes resultados de pesquisas sobre *assentamentos rurais e reforma agrária* no Brasil (FERNANDES, 1997; FERRANTE, 1997 e 2008; SPAROVEK, 2003; LEITE *et al*, 2004; SPAROVEK e FRANÇA, 2005; MEDEIROS *et al*, 1994). Recorremos ainda aos referenciais teórico-metodológicos sobre políticas públicas (FREY, 2000; SOUZA, 2003; SOUZA, 2006) e às análises críticas sobre este campo de pesquisa ainda em construção no caso brasileiro (MARQUES, 1997; ARRETICHE, 1998; ARRETICHE, 2001).

Analisando as pesquisas no campo das políticas públicas no Brasil (SOUZA, 2003: p.17) chama à atenção para a necessidade de superação de uma narrativa dominante de que a “formulação e a implementação de políticas públicas são processos exclusivamente racionais e lineares”. É fundamental, explica a autora, vincular à análise, os processos políticos inerentes à constituição das políticas públicas, visto que a institucionalidade de uma política pública é uma construção da e a partir da sociedade no âmbito da formulação da agenda do Estado em resposta às demandas dos diferentes segmentos e classes desta mesma sociedade.

Partimos da concepção gramsciana do Estado (BUCI-GLUCKMANN, 1980; PORTELLI, 1977; GRAMSCI, 1980 e 1987) que, permeado de contradições, configura-se como uma condensação das relações de forças sociais, ou melhor, como uma arena de lutas políticas entre as classes, expressando em última instância os interesses das classes hegemônicas. Porém, ainda que tenha a função de manter a hegemonia da classe dominante, incorpora os interesses das classes subalternas.

Podemos considerar as políticas públicas enquanto, expressão da relação Estado - sociedade, que pretende, por um lado responder as necessidades do mundo do capital, e por outro lado, as pressões das lutas sociais e interesses das classes em disputas. Ou seja, incorpora fundamentalmente os conflitos de classe e as contradições para garantir a hegemonia das classes dominantes e a reprodução do capital.

É neste ambiente que as políticas públicas resultam de processos de negociação social, na lógica da intervenção do Estado em resposta às demandas da sociedade, fenômeno relacionado aos processos de produção e de distribuição do produto social e do poder político, vinculado ao Estado, historicamente instaurado em arenas de conflitos de classe. As políticas públicas se configuram, portanto nesta relação entre o Estado e as demandas das distintas classes da sociedade, materializada nas formas de planos, programas e projetos.

Para nos ajudar na reflexão da dinâmica das políticas públicas – e em especial, da política de assentamentos rurais no Brasil –, adotamos a abordagem processual de Norbert Elias, para quem “o conceito de processo social refere-se às transformações amplas, contínuas, de longa duração (...)” (ELIAS, 2006, p.27). Segundo o autor, estes processos sociais, interiores e exteriores ao contexto analisado, são principalmente impulsionados por “tensões e conflitos” de posições de poder.

Neste sentido, o assentamento rural não pode ser definido apenas enquanto espaço social derivado das lutas sociais e de uma intervenção estatal, mas como objeto sociológico que pode ser analisado enquanto processo social que desencadeia e é resultante de inúmeras figurações sociais interdependentes e em constante transformação. Os assentamentos rurais são, portanto, fenômenos sociais que engendram em si um movimento temporal na forma de processos.

As mudanças no trato da política de assentamentos advêm da mudança desta correlação de forças ou no sentido dado por Elias, das interconexões sociais entre os diferentes atores envolvidos, que configuram os assentamentos rurais. Neste jogo de disputa de poder em torno dos assentamentos e do que estes espaços podem representar na conjuntura agrária brasileira, ora os delineamentos da política pendem para as reivindicações dos movimentos sociais do campo, ora privilegiam os interesses dos empresários dos grandes empreendimentos rurais.

As relações e ações interdependentes dos agentes envolvidos num determinado contexto geram processos que no longo prazo resultam em efeitos não previstos, não planejados. Daí que, para Elias, “pesquisar e explicar tais estruturas de interdependência e processos é uma das tarefas primordiais das ciências sociais e, particularmente, da sociologia” (ELIAS, 2006, p.204). Os assentamentos, embora carreguem semelhanças considerando o desenho da política de “reforma agrária” na administração pública federal, tornam-se mais complexos ainda porque incorporam processos distintos nas diferentes regiões do país, incorporando as características histórico-sociais das populações rurais em cada estado da

federação e as formas de incorporação da produção agrícola familiar nos contextos econômicos locais.

Partindo desses pressupostos, consideramos o percurso de desenvolvimento de um assentamento enquanto processo (e processos diferenciados conforme cada contexto); e compreender estes processos implica em reconhecer também as múltiplas possibilidades de intervenção neste espaço social, podendo apontar inclusive para direções distintas que conflituam com os interesses dos mediadores políticos, com as prescrições das políticas públicas governamentais e ainda, com as perspectivas e estratégias de reprodução familiar dos assentados.

Em Elias, o conceito de “desenvolvimento” está associado à noção de “transformações de longo prazo” e não-planejadas – no sentido de que as ações dos sujeitos, ainda que com intencionalidade, podem desencadear resultados futuros não previstos -, mas que segue uma direção possível de ser inteligível. No entanto, ressalta que “a questão não é se essas transformações são para melhor ou para pior; a questão é, em primeiro lugar, que tipos de transformações são essas e, sobretudo como podem ser explicadas” (Elias, 2006, p.215). Por conseguinte, entender a natureza das mudanças leva à percepção do rumo das transformações em curso. E continua,

só quando questões desse tipo estiverem próximas de uma solução é que estaremos na posição de julgar em que sentido e para quais grupos humanos as transformações observáveis das estruturas da sociedade e da personalidade, vistas de uma perspectiva de longo prazo, trazem consigo mais vantagens ou mais desvantagens, ou seja, se são transformações para melhor ou para pior (ELIAS, 2006, p.216).

Em síntese, neste trabalho não estamos considerando a noção de “desenvolvimento” de um assentamento como um estágio final a ser alcançado, mas referindo-nos a processos dinâmicos e instáveis de longo prazo (ELIAS, 2002) e como resultado (também processual) da ampliação das liberdades das pessoas, tornando-as agentes com capacidades de gerirem sua própria vida (SEN, 2000).

Nosso interesse em adentrar nesse espaço – o assentamento, enquanto campo de pesquisa fértil e complexo, justifica-se face às pesquisas acadêmicas e às atividades de extensão universitária das quais participamos ainda durante o curso de graduação em Serviço Social na Universidade Federal de Alagoas (UFAL), e posteriormente, a partir da nossa atuação na equipe de assistência técnica em assentamentos rurais em Alagoas, através do

Programa de Assessoria Técnica Social e Ambiental (ATES)<sup>2</sup> – especialmente na elaboração dos planos de desenvolvimento e de recuperação de assentamentos – e da militância no Setor de Produção Cooperação e Meio Ambiente (SPCMA), vinculado ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

Paralelamente, apresentaram-se para a equipe de ATES as demandas de formulação dos Planos de Recuperação de Assentamentos (PRA) que, enquanto concepção e proposta teórico-metodológica poderiam se tornar importantes instrumentos de diagnóstico e de planejamento para a operacionalização das políticas estruturadoras dos assentamentos. Porém, percebíamos que a elaboração destes instrumentos tanto não garantia as mudanças necessárias ou se quer eram considerados norteadores das ações governamentais e muitos menos, dos sujeitos assentados na gestão do assentamento.

Nosso primeiro contato com a questão da “recuperação” foi a partir da nossa participação na primeira oficina de PRA, em agosto de 2005, realizado pela CONCRAB e com apoio do INCRA, na cidade de Santo Amaro/BA. Nesta oficina conhecemos os pressupostos teóricos e metodológicos que fundamentavam a necessidade do planejamento de um assentamento, bem como as diretrizes para a elaboração de um PRA, considerando o momento histórico diferenciado dessas áreas – já havia passado o auge da conquista da terra, tinham acesso a um leque de serviços e políticas públicas, os “sem terra” viviam em moradias permanentes, instalação de equipamentos sociais, reconhecimento perante a vizinhança e poder local.

Em geral, a elaboração do PRA presumia responder indagações como: qual a situação das famílias no momento atual? Que problemas foram superados? Que dificuldades persistiam? Que novos desafios caracterizam o atual estágio de desenvolvimento do assentamento? Quais avanços produtivos refletem o perfil econômico dos agricultores assentados? Que atores foram e ainda são responsáveis neste processo? Quais as formas de inserção social e econômica do assentamento no município e na região? Responder estas indagações subsidiaria um novo processo de planejamento para avançar no processo de desenvolvimento dos assentamentos.

---

<sup>2</sup> Programa realizado através de convênio entre o Centro de Capacitação Zumbi dos Palmares e o INCRA Alagoas. Criado em 2004, a ATES trata-se de um programa do governo federal que visa disponibilizar assessoria interdisciplinar às famílias de agricultores e agricultoras dos projetos de assentamento. Este programa é coordenado pelo INCRA e executado em parceria com instituições diversas (públicas, privadas, organizações não-governamentais e entidades de representação de trabalhadores e trabalhadoras rurais). Os objetivos do programa de ATES se pautam pela perspectiva do desenvolvimento sustentável das unidades de produção, da agroecologia, da soberania alimentar, visando ainda contribuir na capacitação e gestão dos assentamentos, através do uso de metodologias participativas. (BRASIL, 2004:1-2).

A demanda pela “recuperação” dos assentamentos já era um dado, tomado como pressupostos os resultados de pesquisas institucionais e acadêmicas que apontavam para o baixo nível de desenvolvimento e a carência de determinados serviços de infraestrutura, créditos, assistência técnica, estradas e etc dos assentamentos criados antes da gestão do governo Lula. Assim, a perspectiva da “recuperação” com a definição de elaboração dos Planos já era por si só uma evidência da precarização da política de assentamentos rurais no Brasil.

Nestas experiências pudemos conhecer assentamentos que embora tendo acessado determinadas políticas públicas (fomento, crédito habitação, investimento, custeio, assistência técnica) ainda demonstravam um grau de desenvolvimento social e produtivo bastante deficiente. Era situação comum as dificuldades para acessar os serviços sociais básicos como educação, saneamento, serviços médicos, estradas, iluminação, água potável. Em relação à vinculação política a organização representativa dos trabalhadores rurais, era também perceptível um “distanciamento” político-ideológico do movimento social de origem.

Ao passo que nos inseríamos nas atividades de atribuição da ATES e nos fóruns internos de discussão do MST, nos inquietava que os debates relativos à situação dos assentamentos se pautavam, em geral, pelos problemas existentes – baixa produtividade, alto índice de endividamento, precariedade ou ausência das infra-estruturas sociais e produtivas, ausência massiva dos assentados nas mobilizações e nas atividades orgânicas do Movimento, nos Assentamentos, entre outros aspectos que expressam as frustrações e suscitava questionamentos a respeito dos processos de implantação dos assentamentos.

Era recorrente nos discursos do Movimento e das agências governamentais uma diversidade de proposições e estratégias concebidas para a promoção do desenvolvimento sócio-econômico dos assentamentos rurais, por conseguinte, a superação dos problemas diagnosticados. Constantemente, questionávamos sobre que concepção de “desenvolvimento” havia sido pensada aquelas experiências, ou ainda, quais condições de fato haviam sido proporcionadas para o “desenvolvimento” daqueles assentamentos que os tornavam nos anos seguintes objeto de “recuperação”.

Por isso objetivamos, refletir sobre os processos e lacunas da política de assentamentos rurais que conformam a demanda de recuperação, a partir de um delimitado assentamento rural.

Através de pesquisas e estudos quanto à atuação dos Governos frente às demandas dos assentamentos, há um significativo conjunto de pesquisas<sup>3</sup> que apontam a inexistência de uma política de desenvolvimento dos assentamentos. O que predomina são as ações pontuais de assentamentos de trabalhadores sem-terras desassociadas e distantes de uma política que possa ser denominada de “política de reforma agrária”.

A recorrência de diagnósticos e discursos, reportagens locais que apontavam a recorrência da precariedade dos assentamentos nos chamou a atenção e impulsionou para ampliar nossa compreensão, não só sobre a situação atual destas áreas, mas principalmente para os fatores na trajetória dos assentamentos. A reflexão sobre as tensões existentes, projetos e as disputas, diferentes concepções aclamadas como legítimas no processo de estruturação dos assentamentos. Isso nos levou a perceber que há uma cultura de disputas pela instauração de “modelos” e formas invocadas como “inovadoras” para o desenvolvimento dos assentamentos.

A regulação durante o processo de constituição dos assentamentos conquistou espaço nas discussões e na normatização institucional dos programas de reforma agrária, principalmente a partir da década de 90 no Governo de Fernando Henrique Cardoso, a elaboração de planos de desenvolvimento que em tese, se constituíram em instrumentos norteadores das etapas de criação de um dos assentamentos e da aplicação dos recursos federais, sob orientação, articulação e acompanhamento técnico.

Além das ações estatais, as propostas para conformar a organização social e produtiva dos assentamentos, tendo como foco a implementação de políticas públicas, também são incorporadas e (re)construídas no âmbito do MST, enquanto organização nacional de representação dos trabalhadores rurais assentados. O MST é mais um dos sujeitos neste processo complexo de idealização e objetivação dos assentamentos.

Por outro lado, a partir do II PNRA difundia-se fortemente o discurso de uma “política de qualidade da reforma agrária”<sup>4</sup>, anunciando a ampliação de recursos e dos benefícios para os assentamentos no novo governo. Por isso, consideramos relevante analisar e questionar as prerrogativas do Programa de Recuperação e da perspectiva da qualificação dos assentamentos, para abordarmos em que medida estas “novas” estratégias projetadas modificam\inovam o jeito de fazer da política de reforma agrária no Brasil, que tem privilegiado a redistribuição fundiária nos espaços de conflito social.

---

<sup>3</sup> SPAROVEK (2003), LEITE *et al* (2004), SPAROVEK e FRANÇA (2005).

<sup>4</sup> Governo Federal anuncia medidas para acelerar o processo de reforma agrária e melhorar a qualidade dos assentamentos. Notícias do INCRA. 14 de abril de 2004.

Neste trabalho, concebemos o discurso da “recuperação” como mais um dos elementos que configuram o assentamento no momento atual. Se em determinado momento observamos a produção da crença dos assentamentos “desenvolvidos”, agora há um esforço de produzir a crença do assentamento “recuperado” e de “qualidade”.

É nessa sinuosa relação entre o Estado e os assentamentos que consideramos relevante analisar os processos de mudança em curso no *Assentamento Dom Hélder Câmara (Rendeira)*, decorrente da implementação de políticas públicas, tendo em vista compreender os aspectos configuradores da demanda por “recuperação”.

Faremos esta análise a partir de uma descrição e reflexão sobre a trajetória de criação e de constituição do Assentamento Rendeira, com ênfase para os eventos relacionados à execução de políticas públicas, em especial no âmbito das ações de “recuperação” deste assentamento.

Nossa reflexão procurou conhecer o perfil sócio-econômico das famílias assentadas e as características gerais do Assentamento Rendeira, em parte apresentado no PRA (2008). Buscamos ainda identificar quais as estratégias endógenas e exógenas foram empreendidas para o “desenvolvimento” do assentamento em sua trajetória social. E em se tratando de um assentamento situado no discurso da “recuperação”, procuramos examinar sobre quais referências conceituais da política de assentamentos rurais embasaram os discursos da “recuperação” e “qualificação” dos assentamentos, no contexto do II PNRA. Considerando a interlocução do MST e do INCRA como agentes mediadores singulares neste processo, importou-nos ainda indagar sobre as diretrizes para a organização social e produtiva formuladas para os assentamentos, como são pautadas as demandas por políticas públicas e ainda, quais as formas de atuação destes atores no processo de assentamento.

Questões estas que almejamos aprofundar no decorrer de nossa pesquisa, analisando-as e problematizando-as no intuito de elencar elementos que contribuam para pensar o contexto dos assentamentos rurais em Alagoas e a complexa relação entre a política de assentamentos rurais e os anseios e demandas dos sujeitos sociais do campo, principalmente dos assentados e assentadas.

Embora a nossa vivência em assentamentos rurais seja anterior à nossa inserção no campo da pesquisa social, sabemos da necessidade de estabelecer um “afastamento” metodológico em relação ao objeto de estudo, por mais familiar que seja o campo da pesquisa. Contudo, concordamos que *o estranhamento do familiar* não implica negar o nosso papel de sujeitos-pesquisadores, inseridos num determinado contexto histórico-sociológico.

Porém, enquanto pesquisadores e pesquisadoras provenientes de uma prática militante<sup>5</sup> consideramos importante adquirir um conhecimento crítico do nosso cotidiano e assim, compreendermos as complexidades dos acontecimentos que permeiam nossas lutas sociais e políticas, no intuito de redirecionarmos nosso saber-fazer, nosso agir sobre esses fenômenos, adquirindo chaves de discernimento sobre as conexões sociais que configuram os fenômenos sociais.

O pesquisador-militante se insere numa relação de identificação com o objeto de estudo e de compromisso com os sujeitos sociais diretamente envolvidos, em grande medida devido a sua própria inserção no cotidiano do movimento social. Assim, a construção de conhecimento através da investigação social nos permite “ver com olhos diferentes”<sup>6</sup> para agir com paixão, mas também fundamentados na razão.

Nossa pesquisa tem como recorte empírico o Assentamento Dom Hélder Câmara, mais conhecido como *Assentamento Rendeira*, localizado no município Girau do Ponciano, no estado de Alagoas e criado oficialmente na década de 90 a partir da luta de trabalhadores e trabalhadoras rurais organizados no Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. Várias razões nos levaram a escolher este Projeto de Assentamento como *locus* de nossas investigações, entre estas se destaca o fato de ser este um dos assentamentos mais antigos de Alagoas, criado no contexto do governo FHC, portanto, antes da vigência do II PNRA; é o assentamento rural de maior extensão territorial e de maior capacidade de assentamento de famílias (287) do estado; retrata também um determinado momento histórico e organizativo do MST, de expansão do Movimento no estado e de início de sua atuação na região agreste alagoana; e, principalmente, porque é um dos assentamentos demandantes de ações de “recuperação”.

Para alcançarmos os objetivos desta pesquisa optamos pela abordagem da *pesquisa qualitativa* e da *pesquisa etnográfica*, sem desconsiderar a validade dos dados quantitativos referentes às questões relacionadas ao objeto da pesquisa. Assim, para trilhar esse caminho, nos pautamos principalmente pelo seguinte referencial teórico-metodológico: GEERTZ (1978), JUNKER (1971) e QUEIROZ (apud LUCENA e *et al*, 2008).

Os “passos” metodológicos da pesquisa se desenvolveram entre julho de 2007 a março de 2009. Num primeiro momento, nos concentramos na *revisão da literatura* com intuito de

---

<sup>5</sup> Refiro-me aqui ao grupo de mestrandos e mestrandas, do qual faço parte, vinculados aos movimentos sociais da Via Campesina, em convênio com o Programa de Pós-graduação em Ciências sociais da UFCG, desde 2006.

<sup>6</sup> Expressão retirada do editorial da publicação *Para Compreender a Ciência*.

delimitar o tema, os conceitos, principais categorias teóricas buscando interagir com as contribuições, convergentes e divergentes, relacionadas ao debate sobre os assentamentos rurais e a reforma agrária no Brasil, especialmente a partir da década de 80 quando surgem estes novos espaços rurais. Como alerta DUARTE (2002, p.144),

em todas as etapas de pesquisa é preciso ter olhar e sensibilidade armados pela teoria, operando com conceitos e constructos do referencial teórico como se fosse um fio de Ariadne, que orienta a entrada no labirinto e a saída dele, constituído pelos documentos gerados no trabalho de campo.

Este exercício não foi simples, pois “perseguir essa literatura” foi se adentrar numa imensidão de pesquisas, reflexões teóricas, estudos de caso abordando as diversas facetas dos assentamentos rurais, desde o aspecto inicial da luta pela terra às análises sobre os aspectos econômicos, culturais, meio ambiente, a ação de mediadores, a inserção da juventude, a presença dos idosos, o imaginário das crianças, entre muitos outros aspectos; além de pesquisas de abrangência nacional sobre o perfil dos assentamentos e dos assentados da “reforma agrária” e o papel das políticas públicas na constituição destas áreas. Ainda assim, temos a certeza de que muitas e importantes contribuições não foram consultadas.

Partimos do pressuposto de que o processo de formulação e de implementação dos assentamentos envolve uma diversidade de atores, mas para os fins desta pesquisa priorizamos a relação dialética entre Estado, movimentos sociais – especificamente o MST – e assentados.

Daí que, no segundo momento da pesquisa, fizemos um levantamento minucioso das diretrizes políticas dos principais agentes mediadores da política de implantação e desenvolvimento dos assentamentos rurais - INCRA e MST.

Para apreender as etapas da ação do Estado na operacionalização da política de assentamentos, selecionamos os documentos referentes ao processo de implantação dos projetos de assentamentos e as ações subseqüentes como os créditos, execução de serviços de infra-estruturas, convênios e etc, tendo como parâmetro norteador os instrumentos concernentes ao II PNRA. O reconhecimento legal do espaço do assentamento é regido por um conjunto de normatizações deliberadas no âmbito do MDA e do INCRA, que através de normas de execução, instruções normativas e manuais operacionais dos programas estabelecem critérios, definições e orientações para a execução das políticas. Elegemos com prioridade as normatizações pertinentes ao programa de desenvolvimento e recuperação dos assentamentos, com o objetivo de conhecer e analisar as concepções e noções sobre

“desenvolvimento”, “recuperação” e “qualificação” dos assentamentos, elencando as principais diretrizes técnicas e políticas presentes nestes documentos.

As entrevistas e levantamento de informações com técnicos, funcionários e gestores do INCRA em Alagoas complementaram a construção de nossas análises sobre a ação estatal na implementação de estratégias para o desenvolvimento dos assentamentos, bem como para obter um quadro geral da situação dos assentamentos no estado.

O MST é um movimento social construído ao longo de mais de 25 anos que tem nos assentamentos rurais uma expressão da sua força política no campo da luta pela terra. Constituiu-se como um importante agente no processo de elaboração de estratégias e negociações no âmbito do Estado, bem como na formulação de arranjos sociais e produtivos. A construção desses territórios trouxe desafios internos ao Movimento, desafiando-lhe a reflexão e ação frente às demandas suscitadas nestes espaços.

Portanto, ainda nesta segunda fase, realizamos um levantamento e reflexão sobre as principais diretrizes políticas e estratégicas construídas historicamente para a organização dos assentamentos da base social do MST. Observamos em especial as concepções, definições e noções sobre os processos constituintes do “desenvolvimento”, “recuperação” e “qualificação” dos assentamentos. Assim, selecionamos textos, cartilhas, artigos no âmbito do *Setor de Produção, Cooperação e Meio Ambiente (SPCMA)*<sup>7</sup> que tratam de questões relacionadas aos assentamentos.

A apropriação destes documentos foi fundamental para ampliar nosso horizonte de análise sobre as multidimensões e particularidades desta política pública, no intuito construir um referencial de análise para nosso empreendimento investigativo sobre as especificidades do programa de recuperação dos assentamentos a partir do II PNRA.

Nossa condição de militante do MST nos propiciou ainda a oportunidade de participar de fóruns de debates internos (locais e nacionais) como palestras, cursos, seminários, reuniões, encontros, onde pudemos observar as discussões referentes aos desafios, problemas, estratégias, os resultados de negociações políticas com instâncias do governo e mobilizações que pautaram as demandas dos assentamentos em caráter local e nacional.

Neste sentido, sempre que possível por nossas limitações de recurso e tempo, participamos e registramos as tônicas do debate sobre os assentamentos em diferentes momentos e instâncias de discussão do MST durante o período da pesquisa. Dentre as diversas atividades ocorridas, consideramos mais importante a participação nos seguintes

---

<sup>7</sup> Este setor é o principal responsável pela elaboração e organização das reflexões e debates sobre “assentamentos” no MST.

eventos: *Oficina-Curso para Montagem do Programa de Formação da Assistência Técnica do MST* (31 de Julho a 12 de Agosto de 2007 - São Mateus/ES), *Reunião da Coordenação Nacional do MST* (28 de Janeiro a 01 de Fevereiro de 2008 - Belo Horizonte/MG), *Seminário Nacional do Programa de Formação para a Cooperação Agrícola e Organização dos Assentamentos* (12 a 24 de Julho de 2008 – São Mateus/ES) e das instâncias orgânicas estaduais na área de abrangência do MST no agreste – da qual faz parte o Assentamento Rendeira – e de atividades e discussões no âmbito da coordenação das equipes de assistência técnica das áreas do MST em Alagoas. Participamos ainda do *Seminário “Complexo Agrisa-Peixe: estratégias para implantação e desenvolvimento dos assentamentos”* (02 a 04 de Junho de 2008 – Maceió/AL). Este evento, promovido pelo INCRA/AL em diálogo com os movimentos sociais do campo, foi importante por explicitar divergências e convergências entre as propostas para os assentamentos, tanto entre os movimentos sociais e a representação federal do governo, bem como entre os movimentos do campo.

A nossa inserção orgânica nas instâncias e espaços políticos do MST anterior ao processo de pesquisa, se por um lado onde trouxe desafios ao “distanciamento” epistemológico do campo de pesquisa, por outro lado contribuiu para termos acesso às discussões e documentos internos do Movimento relacionados às questões por nós investigadas. Contudo, em outros momentos de trabalho de campo, procuramos evitar a participação como “militante” de atividades e fóruns que os assentados da nossa pesquisa estão inseridos, para evitar vinculações de nosso trabalho investigativo futuro (entrevistas, levantamento de documentos no Assentamento) com atividades orgânicas e técnicas do MST, da qual fazemos parte no SPCMA e da ATES.

No terceiro momento, a abordagem etnográfica foi o recurso teórico-metodológico adotado por considerarmos mais apropriado para a reflexão da trajetória social do Assentamento Rendeira, visto que a *etnografia* é uma das possibilidades da pesquisa qualitativa que fornece subsídios para compreender determinados contextos, grupos, culturas e relações, além de orientar a ida ao campo. Porém, não se caracteriza a priori pelas técnicas ou instrumentos de pesquisa, ou seja, pela prática etnográfica, mas primordialmente por se constituir numa “descrição densa”. Essa explicação é elaborada por Geertz (1978, p.20), para quem,

o que o etnógrafo enfrenta, de fato (...) é uma multiplicidade de estruturas conceptuais complexas, muitas delas sobrepostas ou amarradas umas às outras, que são simultaneamente estranhas, irregulares e inexplicitas, e que ele tem que, de alguma forma, primeiro apreender e depois apresentar.

Na prática etnográfica, são fundamentais os procedimentos metodológicos como *observação participante* e *entrevistas*, atentando ainda para os devidos *registros etnográficos*, como o *diário de campo* – constando as observações cotidianas no campo e as informações importantes referente ao Assentamento pesquisado, além dos registros fotográficos dos espaços físicos: moradias, lotes de produção, infra-estruturas sociais e produtivas.

A observação participante é uma das técnicas da pesquisa etnográfica, condição em que o pesquisador estabelece um olhar investigativo de “dentro” e de “fora” do campo da pesquisa. Residiu aqui um desafio. O da ida ao campo, neste caso ao assentamento que já nos era familiar, em que tentamos estabelecer um “outro olhar”, o da observação para a construção de conhecimento científico (JUNKER, 1971). Temos aqui compreendido a observação enquanto

A coleta de informações na sociedade de primeira mão por uma atenção constante, com a máxima utilização das habilidades perceptivas e das sensibilidades do observador a todos os acontecimentos acessíveis e relevantes interpessoais e intra-pessoais que desenrolam na situação imediata de campo, durante certo período de tempo (JUNKER, 1971, p.15).

De acordo com estas orientações metodológicas, à observação de campo somam-se as etapas de registro e análise. Para o qual, o *registro* compreende a:

Enumeração escrita das observações, que discrimine claramente entre (a) o que o observador de campo acredita ser uma descrição exata de suas observações sobre a situação (incluindo transcrições completas e integrais do que ocorreu literalmente nas entrevistas ou outras interações), e (b) o que ele agora julga, no momento do registro (preferencialmente o mais cedo possível depois das observações), digno de acrescentar, à guisa de reflexões pessoais e interpretação de pesquisa (como por exemplo comentários sobre os seus próprios sentimentos e comportamento e dos outros, e comentários sobre como registrou as observações) (...) (JUNKER, 1971, p.15).

Já o momento da *análise*:

Revisão, elaboração de índices, reorganização, classificação e redução dos itens de informações, a fim de transformá-lo em dados e, depois, submetê-los à análise posterior (análise estatística, se os dados forem numéricos, análise comparativa, se os dados não forem números e sim significados) (JUNKER, 1971, p.15).

Procuramos considerar também, nos diferentes momentos de pesquisa de campo, as pertinentes orientações encontradas em PRITCHARD (1978, p.300), que adverte para a importância da preparação do pesquisador antes da “entrada” no campo, pois “o que se traz de um estudo de campo depende muito do que se leva para ele”. E isto, tanto das fundamentações teóricas quanto metodológicas do uso dos instrumentos e técnicas de pesquisa, bem como do conhecimento prévio sobre informações gerais do assentamento.

Assim, em momento anterior à ida ao campo procuramos obter um conjunto de informações para ter um panorama prévio sobre o Assentamento. Para tanto, recorremos às fontes de dados oficiais como laudo de vistoria, relatórios técnicos, relação de beneficiários e de projetos de assentamentos em Alagoas (SIPRA), e tivemos acesso aos Planos de Desenvolvimento e de Recuperação do Assentamento, além de mapas do imóvel rural. Todo esse material serviu ainda para enriquecer a descrição etnográfica do Assentamento Rendeira realizada na última etapa deste trabalho.

As observações por nós empreendidas tem se desenvolvido através da participação nas atividades cotidianas e eventuais nas agrovilas do Assentamento (reuniões das associações e coordenações representativas de cada agrovila, da associação de mulheres, núcleos de famílias, entre outras).

A construção etnográfica do Assentamento Rendeira foi fundamentalmente empreendida com o recurso da “história oral” como instrumento de transmissão de conhecimento, e posteriormente transformada em documento escrito.

‘História oral’ é termo amplo que recobre uma quantidade de relatos a respeito de fatos não registrados por outro tipo de documentação, ou cuja documentação se quer completar. Colhida por meio de entrevistas de variada forma, ela registra a experiência de um só indivíduo ou de diversos indivíduos de uma mesma coletividade. Neste último caso, busca-se uma convergência de relatos sobre um mesmo acontecimento ou sobre um período do tempo. (QUEIROZ apud LUCENA *et al*, 2008<sup>a</sup> p.42).

O uso da entrevista proporcionou uma aproximação com os sujeitos envolvidos na pesquisa, considerando-a como uma “conversação continuada entre informante pesquisador” (QUEIROZ apud LUCENA *et al*, 2008<sup>a</sup>, p.41), e este último tem o controle sobre os temas a serem abordados e conduz a “conversação” conforme seus interesses.

Na medida do possível, transcorremos entrevistas mais longas, objetivando obter depoimentos com maior aprofundamento dos temas; mas também recorremos a relatos breves,

quando percebíamos menor disponibilidade de tempo dos entrevistados, ou quando se tratava apenas de confirmação, esclarecimento ou complementação de questões já levantadas.

O fato de já termos um conhecimento anterior do assentamento e de alguns assentados militantes, facilitou-nos a identificação de outros contatos para procedermos aos levantamentos de informações diversas, bem como para a realização de entrevistas. No que tange a escolha dos entrevistados para construção etnográfica do Assentamento Rendeira, selecionamos assentados que eram moradores da região no e que tivessem participado dos primeiros trabalhos de base anterior a criação do Assentamento, lideranças locais do Assentamento, técnicos agropecuários da área, militantes do MST que atuam na região do Assentamento, dirigentes estaduais, dirigentes nacionais em Alagoas.

Realizamos um total de 10 entrevistas, entre entrevistas individuais e coletivas, em que participou um total de 15 informantes, com gravação de áudio, com roteiro aberto e não padronizado das questões. Não estabelecemos *a priori* uma quantidade de entrevistas a serem feitas. Assim, fomos recorrendo a novas entrevistas até que o conjunto de informações obtidas proporcionasse uma análise consistente e necessária para a compreensão do objeto de investigação (DUARTE, 2002, p.152).

Numa das entrevistas fizemos apenas o registro por escrito, dado que o entrevistado – um assentado de aproximadamente 70 anos – mostrou-se incomodado com o uso do gravador e receoso das minhas intenções interrogativas. Procurei explicitar o máximo possível meu interesse em conhecer a trajetória do Assentamento, do qual ele havia participado desde o início. Paulatinamente ele foi adquirindo confiança em relatar os fatos por ele vivenciados e expor suas opiniões. No decorrer da entrevista fui compreendendo que sua preocupação estava em que eu soubesse e delatasse a quem de interesse, que ele era aposentado mais continuava “trabalhando na roça”, afinal, “só a aposentadoria não dá pra viver”, explicou-me.

Fizemos também tentativas de realizar entrevistas com roteiro semi-aberto com dirigentes nacionais do SPCMA do MST, mas não obtivemos resposta em tempo oportuno. No entanto, pudemos contar com breves relatos de dirigentes do MST sobre as políticas do INCRA para os assentamentos e negociações nacionais através de correio eletrônico, que em muito colaborou em esclarecer alguns de nossos questionamentos. Inicialmente também objetivamos a realização de entrevistas a partir da técnica de *grupos focais*<sup>8</sup>, porém, as

---

<sup>8</sup> Neto *et al* (2002:5) define grupo focal como uma técnica de Pesquisa na qual o Pesquisador reúne, num mesmo local e durante um certo período, uma determinada quantidade de pessoas que fazem parte do público-alvo de suas investigações, tendo como objetivo coletar, a partir do diálogo e do debate com e entre eles, informações acerca de um tema específico.

distâncias entre as agrovilas e as dificuldades de deslocamento tornaram inviável o uso desse recurso metodológico. O grupo focal é uma técnica de entrevista no método qualitativo ainda pouco difundida, mas que, associada a outras técnicas e instrumentos, tem recebido atenção e importância nos processos investigativos, pois tem se mostrado eficaz na produção de conhecimento no campo das ciências sociais.

Apenas aproveitando um encontro do SPCMA da regional agreste, em que estavam presentes representantes do Assentamento Rendeira (exceto da agrovila Maravilha e Sete Casas), realizamos uma entrevista coletiva de rico resultado. Porém, a atenção e disciplina em ouvir a fala e opinião do outro companheiro não propiciaram momentos de questionamentos e divergências de opiniões entre os participantes, como esperávamos com os grupos focais. Bem como não havia tempo disponível nem tínhamos preparado tal ocasião.

O recurso da entrevista, segundo BOURDIEU (1997) traz a possibilidade da realização de um exercício de reflexão sobre as relações sociais durante o processo de comunicação entre o pesquisador/entrevistador e os sujeitos entrevistados. Ele nos chama a atenção para as interações sociais desencadeadas na e a partir da realização de entrevistas ainda “no campo”.

É efetivamente sob a condição de medir a amplitude e a natureza da distância entre a finalidade da pesquisa tal como é percebida e interpretada pelo pesquisado, e a finalidade que o pesquisador tem em mente, que este pode tentar reduzir as distorções que dela resultam, ou, pelo menos, de compreender o que pode ser dito e o que não pode, as censuras que o impedem de dizer certas coisas e as incitações que encorajam a acentuar outras (BOURDIEU, 1997, p.695).

Não se trata, porém, de anular os efeitos da “dissimetria social” entre entrevistado e entrevistador, mas sim de engendrar um esforço metodológico para “dominar” as possíveis implicações na relação entrevistador/entrevistado, ou seja, “reduzir ao máximo a violência simbólica que se pode exercer” por meio da entrevista (BOURDIEU, 1997, p.694).

Algumas das transcrições das entrevistas foram feitas por terceiros, mas devido ao uso de um gravador inadequado tivemos atraso no processo de transcrição, dificultando o trabalho de análise de algumas das entrevistas. Seguindo as orientações de QUEIROZ (2008a), tivemos o cuidado de conferir e corrigir possíveis equívocos do momento da transcrição, ao passo que realizamos intervenções nas transcrições quando necessárias para tornar os depoimentos compreensíveis ao leitor, bem como para ordenar coerentemente as falas dos informantes.

A associação desse conjunto de instrumentos, técnicos e procedimentos permitiu suscitar os dados necessários a nossa análise das problemáticas que envolvem a política de assentamentos rurais no âmbito do Programa de Recuperação dos Assentamentos, tendo como *locus* privilegiado de investigação o Assentamento Rendeira.

Este trabalho está dividido em quatro capítulos. No primeiro capítulo procuramos apresentar o cenário da política de assentamentos rurais no Brasil, refletindo sobre as complexidades do campo social do assentamento e os inúmeros atores em relação neste campo. Fazemos ainda uma breve caracterização da política de assentamentos no cerne do debate da reforma agrária, com especial atenção para o contexto do primeiro e segundo Plano Nacional de Reforma Agrária. Por fim, abordamos as principais concepções e diretrizes políticas do MST sobre os assentamentos na interlocução das políticas públicas.

No segundo capítulo, discutiremos os pressupostos e ações previstas no programa de recuperação de assentamentos formulado no contexto do II PNRA como uma nova estratégia para o desenvolvimento dos assentamentos pré-existentes ao governo Lula. Como delimitação do campo de pesquisa, ilustramos o quadro geral dos assentamentos demandantes de “recuperação” no estado de Alagoas, e ainda, abordamos as convergências e divergências nos discursos da “recuperação” e “qualificação” de assentamentos empreendidos pelo INCRA e pelo MST

No terceiro capítulo procuramos mostrar as especificidades da questão agrária no estado de Alagoas, decorrente de seu processo de formação social do território alagoano. E ainda, apresentamos um quadro geral da constituição dos novos espaços rurais em terra alagoana – os assentamentos – relacionando à atuação dos movimentos sociais do campo, particularmente do MST como um novo sujeito coletivo que se instaura a partir de final da década de 80.

E finalmente, se nos capítulos anteriores enfatizamos a presença dos atores estatais (Governo Federal, INCRA) e dos sujeitos políticos coletivos (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra), no quarto capítulo, a partir de uma estratégia mais etnográfica, privilegiamos a “voz” dos sujeitos assentados do Assentamento Rendeira, homens e mulheres que ademais dos tensionamentos, negociações, conciliações e enfrentamentos nos espaços políticos, no campo do jogo de força e das disputas entre os atores, convivem diretamente com as conquistas, frustrações, aprendizados e tropeços da política de assentamentos rurais no Brasil e a recente formulação do Plano de Recuperação do Assentamento. Encerramos este capítulo refletindo sobre como são pautadas e elaboradas as demandas de recuperação e a

formulação de estratégias que pretendem conduzir os processos de desenvolvimento dos assentamentos rurais.

A partir de nossas análises referenciadas na trajetória do Assentamento Rendeira, podemos inferir que o PRA se apresenta como mais uma forma de regulação do Estado no processo de constituição dos assentamentos rurais, requisitado enquanto um instrumento burocrático prévio à liberação de novos créditos e para a continuidade na execução de serviços públicos no âmbito federal. Porém, como parte da política de atuação do MST – um dos principais mediadores deste processo – para os assentamentos de sua base social, estes instrumentos não são negados; pelo contrário, são apropriados como forma de estabelecer novas estratégias de desenvolvimento dos assentamentos, apontando a necessidade de novos serviços, recursos e políticas públicas na construção de um novo referencial de desenvolvimento social para os assentamentos.

## CAPÍTULO I

### ASSENTAMENTOS RURAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: OS DILEMAS DA REFORMA AGRÁRIA

As (des)construções da política de assentamentos rurais e das políticas agrícolas e agrárias destinadas aos assentamentos rurais estão perpassadas por um leque de processos diferenciados e complexos que desafiam qualquer análise à respeito destes novos espaços rurais. E como veremos mais adiante, os assentamentos rurais constituem um campo social de disputas envolvendo uma forte demanda por ações públicas estatais, em que se advogam diferentes concepções em relação ao papel das unidades de produção familiar no desenvolvimento rural, e principalmente, à natureza e à (in)viabilidade de uma política de reforma agrária brasileira na atualidade.

Dentre as relações entre os diferentes atores no campo social do assentamento, iremos priorizar a relação Estado-Assentamento, com ênfase na implementação de políticas públicas, considerando as relações de “interdependência” entre os diferentes e principais atores sociais envolvidos (agentes estatais, dirigentes políticos do MST, trabalhadores assentados, entre outros). Isto se deve ao entendimento de que a produção das políticas públicas não se dá apenas internamente, no *locus* do Estado, mas na relação com diversos segmentos e atores da sociedade; é um processo político dialético, tanto na dinâmica interna quanto para “fora” do Estado.

Na produção, gestão e execução da política de assentamentos rurais no âmbito das ações de “reforma agrária”, particularmente no Brasil, há que se considerar o leque de atores que estão envolvidos – técnicos, governantes, movimentos e organizações sociais, os trabalhadores rurais assentados, etc. Assim, a existência e inter-relação entre estes atores confirmam o entendimento de que “o resultado das políticas é contingente e depende da luta e das estratégias traçadas pelos diversos atores” (MARQUES, 1997, p.94).

À exemplo da multiplicidade de atores que disputam as políticas públicas, e principalmente neste contexto de estudo - as políticas agrárias, os movimentos sociais do campo representativos dos trabalhadores sem-terra, as organizações de pequenos produtores rurais, bem como há que se considerar o forte poder de influência da bancada ruralista no Congresso brasileiro, que, se não faz parte diretamente dos interesses capitalistas na

agricultura, representa o empresariado vinculado ao capitalismo financeiro no campo. Portanto, se faz necessário também ter em vistas, como espectro na análise de políticas públicas, não só a relação do Estado com os demais atores sociais não-estatais, mas também a relação Estado-Capital na produção (ou não) de políticas públicas.

como consequência da embricação do Estado na sociedade, mesmo que um Estado conseguisse produzir um projeto político de forma absolutamente autônoma, o que é altamente improvável, a execução e a gestão da intervenção passariam pela contínua negociação com os atores sociais, resultando em uma política diversa da planejada (MARQUES, 1997, p.88).

Temos um contexto do mundo globalizado, com a participação de agentes do mercado (principalmente do mercado financeiro) no Estado, dado ao “incremento da capacidade de atuação política dos atores econômicos” (Santos, 2005, p.06). Por outro lado, há a diversificação de atores coletivos questionando e intervindo politicamente na agenda estatal, principalmente no que se refere aos processos de formulação das políticas públicas, expressando a “consolidação de atores sociais como atores políticos relevantes” (SANTOS, 2005, p.06). Neste sentido, o MST é um ator político na história contemporânea com uma significativa capacidade de pautar o debate da reforma agrária na sociedade e introduzir na agenda pública as reivindicações dos assentamentos e o questionamento do papel da “pequena” produção no desenvolvimento rural, bem como de denunciar os problemas fundiários históricos no Brasil; seja através de processos de negociação, que em geral, são construídos a partir de ações políticas caracterizadas pelas mobilizações em espaços públicos e privados. Em contraposição, temos uma forte burguesia agrária (representada por empresas como Cargil, Monsanto, Sadia) numa intensa correlação de forças na disputa pelo poder de dirigir as ações do Estado.

### 1.1 ASSENTAMENTOS RURAIS: UM CAMPO SOCIAL COMPLEXO

Os assentamentos rurais – uma das expressões do campo da luta *pela terra e na terra* – constituem um emaranhado de processos sociais, expressando um campo social configurado por um “complexo e contraditório jogo de forças sociais”. É, por natureza, um espaço social multidimensional, em constante movimento de construção-desconstrução-reconstrução, permeado de contradições, limites, possibilidades, especificidades históricas e conjunturais.

Para LEITE (1997, p.164), os assentamentos devem ser tratados como um “objeto de estudo peculiar”. Tendo o cuidado de não identificá-los apenas por suas características

formais/legais e de não “perder de vista os processos de conflito, geração de utopias, peculiaridades da ação governamental e etc, que os caracterizam”, bem como se deve atentar para a presença das mediações e a sua influência na dinâmica social do Assentamento. Para tanto, recomenda que sejam observados aspectos como “as trajetórias dos assentamentos, as redes de relações estabelecidas antes e depois da criação do projeto, as diferentes formas e efeitos da intervenção estatal (...)”, como precaução para não incorrer no equívoco de naturalizar os processos sociais que constituem os assentamentos rurais, nem tão pouco, tratá-los como categorias homogêneas ou com percursos de desenvolvimentos lineares.

Os assentamentos rurais – uma das expressões do campo da luta *pela* terra e *na* terra – constituem um emaranhado de processos sociais, expressando um campo social configurado por um “complexo e contraditório jogo de forças sociais”. É, por natureza, um espaço social multidimensional, em constante movimento de construção-desconstrução-reconstrução, permeado de contradições, limites, possibilidades, especificidades históricas e conjunturais.

Por um lado, o Estado com capital econômico detém o controle sobre os recursos financeiros e as normatizações burocráticas das políticas, e em grande medida detém também as formas de operacionalização das políticas públicas. Por outro lado, o MST detém um significativo capital simbólico perante a sociedade, construído ao longo de 25 anos, capaz de dispensar interlocutores na relação com os agentes estatais. Constitui uma força política histórica e de maior representatividade entre os movimentos sociais do campo brasileiro. E que, enquanto organização, também estabelece nas relações mais internas e cotidianas dos assentamentos, relações de poder entre os trabalhadores familiares assentados, dirigentes e militantes políticos, atores políticos locais, lideranças assentadas, técnicos de extensão rural e assistência técnica, lideranças religiosas, entre outros.

Na trajetória de construção e constituição dos assentamentos, a relação dos diferentes atores sociais e políticos desencadeiam relações conflituosas, dado que:

a inserção sempre problemática dos assentamentos nos distintos contextos regionais e no circuito do desenvolvimento local é encarada como o fazer-se de uma nova trama de relações sociais, revelando tensões entre as práticas e as racionalidades dos diferentes agentes (assentados, técnicos, agentes políticos, e outros mediadores) e o campo do poder, campo de forças sociais que disputam os destinos da reforma agrária [e mais especificamente, o destino dos assentamentos]. (FERRANTE E BARONE, s.d, p.4)

Seguindo esta mesma linha de interpretação do assentamento enquanto um campo social permeado de contradições, DAVID JOSÉ CAUME (2006, p.10) considera que

A 'política de assentamento' representa a forma desfigurada, dilacerada, de um processo de reconfiguração da estrutura fundiária ambicionado pelos trabalhadores rurais brasileiros. Materializa-se como resposta estatal às demandas sociais pela terra, mas representa, igualmente, os limites de um Estado que corporifica a hegemonia política de setores contrários à reforma agrária articulados aos defensores da aplicação de meras 'políticas compensatórias' no tratamento das mazelas sociais decorrentes de um modelo de desenvolvimento econômico seletivo e excludente. Os processos de produção e operacionalização das políticas públicas devotadas à (re)produção do agrícola e do agrário no Brasil revelam seu caráter inerentemente contraditório e ambíguo, atravessados por disputas entre forças sociais e políticas portadoras de estratégias e interesses distintos.

CUNHA e GOMES (2005, p.42) reforçam a tese de que não existe, nem neste nem nos governos anteriores uma política de reforma agrária com o objetivo de modificar a estrutura fundiária brasileira, caracterizada pela concentração de terras, provocando a injustiça social no campo e expropriando as populações rurais do seu principal meio de trabalho - a terra. Para estes autores,

o que se tem realizado nas duas últimas décadas são ações pontuais de assentamento de famílias de trabalhadores sem-terra em zonas de conflito fundiário ou em áreas que passam por processos de decadência econômica ou de reestruturação produtiva. (CUNHA e GOMES, 2005, p.42)

Como podemos ver nas tabelas e gráfico abaixo, ainda são elevados os índices de concentração de terras em todo o Brasil, mesmo com a criação expressiva de assentamentos rurais a partir da década de oitenta.

**Tabela 1 – Estrutura Fundiária Brasil 1992**

Estratos Área total (ha)	Imóveis		Área Total		Área média em hectares
	Nº	%	Hectares	%	
Até 10	907.764	31,0	4.429.542	1,4	4,9
De 10 a 25	804.376	27,5	13.081.255	4,2	16,3
De 25 a 50	477.439	16,3	16.679.065	5,4	34,9
De 50 a 100	319.256	10,9	22.205.515	7,2	69,6
De 100 a 500	325.045	11,1	67.179.857	21,7	206,7
De 500 a 1.000	48.873	1,7	33.812.939	10,9	691,9
De 1.000 a 2.000	22.374	0,8	30.767.926	9,9	1375,2
Mais de 2.000	19.077	0,7	121.874.649	39,3	6388,6
<b>TOTAL</b>	<b>2.924.204</b>	<b>100,0</b>	<b>310.030.748</b>	<b>100,0</b>	<b>106,0</b>

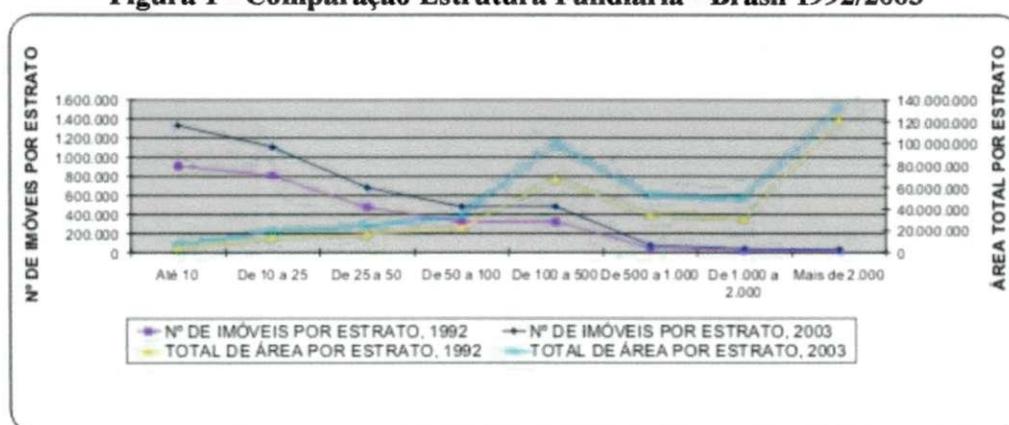
Fonte: Estatísticas Cadastrais – INCRA, 1992

Tabela 2 – Estrutura Fundiária Brasil 2003

Estratos Área total (ha)	Imóveis		Área Total		Área média em hectare
	Nº	%	Hectares	%	
Até 10	1.338.771	31,6	7.616.113	1,8	5,7
De 10 a 25	1.102.999	26,0	18.985.869	4,5	17,2
De 25 a 50	684.237	16,1	24.141.638	5,7	35,3
De 50 a 100	485.482	11,5	33.630.240	8,0	69,3
De 100 a 500	482.677	11,4	100.216.200	23,8	207,6
De 500 a 1.000	75.158	1,8	52.191.003	12,4	694,4
De 1.000 a 2.000	36.859	0,9	50.932.790	12,1	1381,8
Mais de 2.000	32.264	0,8	132.631.509	31,6	4110,8
<b>TOTAL</b>	<b>4.238.447</b>	<b>100,0</b>	<b>420.345.362</b>	<b>100,0</b>	<b>99,2</b>

Fonte: Estatísticas Cadastrais – INCRA. II PNRA (BRASIL, 2003). Situação em agosto de 2003

Figura 1 - Comparação Estrutura Fundiária - Brasil 1992/2003



Fonte: Estatísticas Cadastrais do INCRA, 1992/2003.

Este lento processo de desconcentração fundiária no Brasil fica também evidente se compararmos os índices de Gini, que mede a concentração da terra (quanto mais próximo de 1, mais desigual), conforme tabela abaixo (NEAD, 2006, p.35)<sup>9</sup>.

Tabela 3 – Evolução de Índice de Gini da Propriedade da Terra - Brasil 1967/2000

Índice de Gini – Brasil 1967-2000	
Ano	Índice
1967	0,836
1972	0,837
1978	0,854
1992	0,831
1998	0,843
2000	0,802

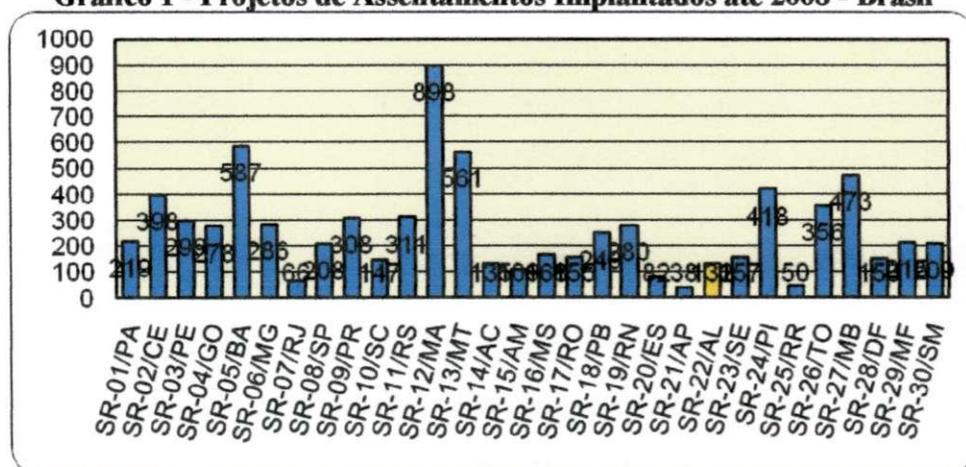
<sup>9</sup> NEAD. Estatísticas do Meio Rural. 2ed. Brasília: MDADIEESE, 2006.

Fonte: NEAD (2006, p.35).

No entanto, cabe ressaltar que embora o assentamento de famílias sem-terras, alijadas de condições de trabalho na terra e de um lugar de moradia, sejam “ações pontuais”, elas oportunizam a dinamização econômica local, melhorias nas condições de vida e no acesso de bens e serviços em comparação com a situação anterior à de “assentado”. Apesar da precariedade de condições e das políticas públicas pontuais, a instalação de projetos de assentamentos de reforma agrária provoca significativas mudanças nos contextos locais e promovem uma dinamização na economia dos municípios (MEDEIROS, 1997; LEITE e MEDEIROS *et al*, 2004; MEDEIROS e LEITE, 2004). Essas transformações representam avanços e conquistas no campo da luta pela terra e confirmam que a instalação de assentamentos “têm tido impactos importantes sobre o meio rural brasileiro e sobre o desenvolvimento da agricultura familiar no país, mas não podem ser confundidas com reforma agrária” (CUNHA e GOMES, 2005, p.43).

Até final de 2007, foram criados 7.945 assentamentos rurais no Brasil e em sua maioria nos estados do Maranhão, Pará<sup>10</sup>, Bahia e Mato Grosso. No nordeste, são 3.633 assentamentos.

**Gráfico 1 - Projetos de Assentamentos Implantados até 2008 - Brasil**



Fonte: Balanço dos Projetos de Assentamento Implantados. INCRA, 2009.

<sup>10</sup> Somando-se os números correspondentes as superintendências regionais 01 (Pará), 27 (Sul do Pará) e 30 (Santarém/PA), totalizando

ALENTEJANO (2004, p.6) assinala que “a criação de assentamentos não é acompanhada de medidas que garantam às famílias condições de vida, uma vez que as obras de infra-estrutura – produtiva e social – necessárias não são realizadas na maior parte dos assentamentos criados”, ou como temos acompanhado experiências de assentamentos em que a burocracia estatal atrasa ou impede a liberação de recursos para produção ou execução de infraestruturas; associados a demora na implementação dos serviços sociais, os quais são pontuais, desarticulados e sem planejamento efetivo do processo de estruturação dos assentamentos.

No entanto, apesar da precariedade de condições e das políticas públicas pontuais, a instalação de projetos de assentamentos de reforma agrária provocou mudanças significativas nos contextos locais e promoveram uma dinamização na economia dos municípios, como por exemplo, no acesso dos alimentos mais baratos pela população, diversificação dos produtos ofertados nas feiras locais, ampliação do mercado consumir local. (MEDEIROS, 1997; LEITE e MEDEIROS *et al*, 2004).

Os estudos que realizam pesquisa objetivando analisar as alterações provocadas a partir da criação de assentamentos em diferentes dimensões – constituição de novos atores, relação com poder local, situação de vida das famílias assentadas, condições de trabalho, entre outros aspectos, apontam que

(...) essas unidades têm sido criadas a partir de uma lógica de intervenção governamental que tem privilegiado a ação pontual sobre situações de conflito, segundo sua gravidade e/ou a visibilidade dos diferentes interesses envolvidos. Em resultado, os assentamentos até o momento existentes são espacialmente dispersos, muitas vezes sem nenhuma infra-estrutura viária (dificultando ou mesmo inviabilizando mercados para os produtos gerados), com apoio financeiro, de assistência técnica, sanitária e educacional em geral muito deficientes. Nos locais onde se verifica uma maior concentração de projetos, ela se deve muito mais à própria forma que as lutas por terra assumiram em determinadas regiões do que por uma opção prévia de intervenção coordenada. (MEDEIROS e LEITE, 2004, p.19)

Este diagnóstico agrário não é recente. Desde o contexto de elaboração e redefinições do I Plano Nacional de Reforma Agrária (1985), a política de assentamentos caracteriza-se como uma alternativa de responder as fortes pressões sociais, tanto no campo quanto na cidade, conforme aferimos a partir de um estudo de caso num assentamento de trabalhadores bóias-frias no interior paulista (FERRANTE, 1987). Após dois anos de criação do assentamento ressentia-se da ausência do Estado na disponibilização de serviços públicos:

(...) omissão do Estado na falta de uma assistência técnica, na inserção mais efetiva dos órgãos públicos e na ausência de qualquer infra-estrutura em termos de saúde e educação ou equipamentos coletivos necessários a reprodução das condições de vida social. Essa omissão é politicamente séria, à medida em que as forças anti-reformistas, usando apressados diagnósticos de fracasso nos assentamentos, poderão armar-se ainda mais para desestabilizar qualquer proposta de reforma agrária. (FERRANTE, 1987, p. 39)

Limitações apontadas nos processos de implantação dos assentamentos que refletem no futuro, em suas dinâmicas sociais e produtivas:

demora na implantação do projeto de assentamento, na liberação de crédito, na demarcação das áreas, associada às dificuldades na relação entre técnicos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e assentados (particularmente nos processos de tomada de decisão) têm sido apontadas como entraves importantes à consolidação das áreas desapropriadas para assentamento de famílias sem-terra (CUNHA e GOMES *et al*, 2005, p.47).

FERRANTE (1997, p.64) identifica duas lógicas presentes no processo de organização dos projetos de assentamentos. A primeira relacionada aos estímulos à “integração na racionalidade capitalista” e a segunda, as estratégias estabelecidas pelos próprios assentados – produção de subsistência ou para o mercado consumidor local, diversificação da produção, exploração agropecuária familiar, por exemplo. No entanto, nossa experiência nos mostra que há ainda uma terceira dimensão de tensionamento no processo organizativo dos assentamentos, relacionada às diretrizes e estratégias orientadas pelos sujeitos mediadores em geral (órgãos governamentais, não-governamentais, movimentos sociais).

Os resultados da pesquisa mostram que “os assentamentos (...) também trazem fortes marcas da intervenção do Estado” (LEITE e MEDEIROS, 2004, p.68). Logo, não podemos fazer um discurso estéril e simplificador de uma suposta “ausência” do Estado em relação às demandas dos assentamentos rurais no Brasil, mas a implementação desarticulada e pontual da ação pública estatal nos primeiros anos com a criação legal dos assentamentos e a liberação de créditos iniciais (apoio inicial, fomento, habitação, custeio, investimento).

A “ausência” nos anos seguintes de uma intencionalidade política estatal na garantia dos recursos e dos meios necessários para a continuidade do processo de estruturação dos assentamentos e de ampliação das capacidades e aumento das oportunidades dos trabalhadores rurais, agora na condição de assentados da reforma agrária, se revela uma postura assumida pelo Estado em provocar mudanças no meio rural brasileiro.

## **1.2 A TRAJETÓRIA DOS ASSENTAMENTOS RURAIS E A AÇÃO ESTATAL: DO ESTATUTO DA TERRA AOS PLANOS NACIONAIS DE REFORMA AGRÁRIA**

A partir da década de 80 do século XX, com o processo de redemocratização do Estado, a presença de novos atores e a abertura espaços de participação social<sup>11</sup> no cenário político, tem exigido novos olhares sobre a análise da relação entre Estado e Sociedade no contexto brasileiro. Nos anos 90 deste mesmo século, observa-se que os processos de globalização da economia vêm desencadeando profundas transformações, provocando mudanças nos aspectos sociais, políticos, culturais e econômicos de diferentes sociedades em todo o mundo, assim como no Brasil.

O modelo de desenvolvimento adotado desde a origem da formação social e econômica do Brasil marcou significativamente a configuração da estrutura fundiária do país, caracterizando-se principalmente pela concentração de grandes áreas de terra como propriedade de poucos. Utilizando as palavras de CAIO PRADO JR. (1981), a questão agrária configura “o grande e fundamental problema brasileiro”. Embora esteja presente em toda a história da sociedade brasileira, ela se manifesta em momentos distintos e de formas também distintas.

Partimos da concepção da chamada “questão agrária” enquanto produto das relações desiguais no processo de expansão do capitalismo no campo, da dominação histórica e da mercantilização da propriedade da terra na sociedade brasileira. Nas palavras de GARCIA (1999, p.183),

A questão agrária compreende relações de poder econômico e político-cultural entre sujeitos antagônicos com interesses e perspectivas diferenciados em torno da propriedade da terra no capitalismo e seus diferentes usos e, sobretudo na particularidade brasileira, em seus diferentes momentos históricos.

Assim, as ações políticas reivindicativas dos movimentos sociais do campo têm contribuído para recolocar sistematicamente a questão agrária e, por conseguinte, pautar o debate da reforma agrária na agenda dos governos federais, dando visibilidade às contradições da estrutura agrária brasileira e as diferentes formas e condições de acesso e posse da terra.

---

<sup>11</sup> Movimentos sociais, organizações não-governamentais, conselhos de direitos, e etc.

Para compreender a dinâmica da relação entre assentamentos e políticas públicas, MEDEIROS (1994, p.77) tem como pressuposto de que as

alterações nos aparatos legais e nas instituições se podem ser entendidas como fruto de conflitos e espelham um determinado estado das relações entre diferentes agentes sociais, também criam novos campos de confronto, de possibilidades de formulação de políticas públicas, abrindo espaço para novas tensões e alternativas.

A criação de assentamento de trabalhadores rurais sem-terra, enquanto objeto da ação política do Estado está presente no âmbito das políticas de reordenamento fundiário desde os fins de 1964, quando é lançado o Estatuto da Terra. Num período de intensas reivindicações e tensões, o governo militar, através do Estatuto da Terra, aponta para duas tendências aparentemente contraditórias. Estatuto promovia de um lado uma “reforma agrária” localizada nos lugares de tensão social, e por outro lado, garantindo uma política fundiária concentracionista e promovendo o surgimento de grandes empresas rurais pelo Brasil (MARTINS, 1986, p.31). Desta forma, oficializa a intervenção estatal frente à questão agrária brasileira.

Devido a instabilidade política no trato da questão agrária no Brasil, as legislações, regras, normas operacionais para a execução da política de assentamento rural vão sendo modificadas à medida que mudam as composições dos governos, as perspectivas de intervenção estatal para a reforma agrária, bem como de acordo com a correlação de força entre os diferentes atores sociais e políticos, e ainda, a medida que “ganha” lugar na agenda governamental o debate quanto ao papel da “agricultura familiar”<sup>12</sup> na econômica brasileira.

Essa nova configuração se apóia na “estratégia de relançamento de uma política de incentivos a empreendimentos agroindustriais, apoiados na grande propriedade fundiária, voltados à geração de saldos comerciais externos expressivos” – o agronegócio (Delgado, 2005, p.51). Para tanto, são imprescindíveis a esse modelo a restrição da demanda interna de bens e serviços, a limitação das oportunidades de emprego e a manutenção de amplas áreas de terras improdutivas. O período 1983-2003 configura então, duas décadas em que a política

---

<sup>12</sup> O termo “agricultura familiar” ganhou destaque na academia (em detrimento da noção de “campesinato”) a partir da década 90 e é institucionalizado na agenda governamental com a constituição em 1995 do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Neste último, o termo está associada as possibilidades de enquadramento profissional dos pequenos produtores rurais nos “processos de modernização social”. Para um aprofundamento crítico sobre os sentidos e usos desta categoria política e socioeconômica, conferir os trabalhos de Delma Pessanha (1995, 2006, 2007, entre outros títulos).

agrícola e agrária brasileira está condicionada aos interesses e influências da economia internacional. Pode-se concluir deste processo, portanto, que

As condições ligadas à estratégia do agronegócio na agricultura brasileira são simultaneamente matriz da moderna questão agrária. Elas representam um obstáculo ao desenvolvimento das forças produtivas da agricultura familiar e dos assentamentos de reforma agrária (DELGADO, 2005, p.71).

Esse processo de “modernização” do campo tem gerado efeitos contraditórios, como as diferentes inserções do campesinato e de pequenos agricultores, seja se adequando, se associando, ou ainda se contrapondo aos diferentes setores do agronegócio.

Em decorrência da ofensiva capitalista no campo, expelindo populações rurais “tradicionais”, a criminalidade e os conflitos no campo têm continuado de modo crescente, atingindo desde as comunidades indígenas, os quilombolas, os sem terra, os pequenos produtores e assentados.

Para Guilherme Delgado (2005, p.81), estes segmentos da população rural “não se constituem grupos políticos estruturados capazes de vocalizar e unificar demandas políticas, suscetíveis de converter em questão nacional as muitas questões agrárias de que se ressentem”. Diferentemente, consideramos que segmentos como indígenas, quilombolas e sem-terras têm se configurado como grupos estruturados, com significativa capacidade organizativa e representativa de seus interesses.

Muito embora exista uma assimetria em favor de alguns grupos econômicos e políticos hegemônicos (como o empresariado rural, grandes indústrias, multinacionais), os movimentos e grupos sociais da classe trabalhadora criam estratégias políticas que os impõe nas negociações inerentes aos processos de construção de políticas públicas. É notório que os empreendimentos rurais capitalistas, principalmente aqueles vinculados às empresas multinacionais, estão cada vez mais se consolidando, e isso fortemente amparados pelo braço estatal e pelas políticas governamentais.

Em contraposição a esse modelo e à afirmação de Delgado, trabalhadores rural vítimas desse processo, inseridos em movimentos sociais organizados, se articularam numa tentativa de construir novas bases e diretrizes para o desenvolvimento rural brasileiro, e conseqüentemente, para o desenvolvimento do país. Estes movimentos, principalmente representados pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), estabeleceram a partir dos anos 80 como sua principal estratégia de luta social e política, forçando o Estado a

manter em sua agenda pública o debate e ações efetivas em relação à questão agrária no país - as ocupações de terras.

A conquista das áreas ocupadas é resultado de um longo processo de luta e resistência de homens e mulheres, trabalhadores e trabalhadoras rurais sem-terra que transformam os latifúndios em novos espaços sociais. E ainda que a criação dos “assentamentos rurais de reforma agrária”, não tenha implicado numa mudança estrutural na concentração fundiária brasileira, por outro lado reafirmam e expressam cotidianamente a emergência de uma Reforma Agrária que responda as demandas sociais do campo e da cidade, desencadeadas pelos efeitos históricos da questão agrária brasileira - a concentração fundiária e a pobreza rural.

A década de 80 expressa um contexto de abertura democrática, de efervescência social e de unificação das classes populares para impulsionar o Estado frente às bandeiras de reformas de base, dentre elas, a reforma agrária. Em resposta às constantes pressões da sociedade através da Igreja, dos Sindicatos Rurais e Movimentos sociais do campo, o governo da “Nova República” de José Sarney lança o chamado “I Plano Nacional de Reforma Agrária”<sup>13</sup>, aprovado a partir do decreto nº 91.766, em 10 de Outubro de 1985<sup>14</sup>.

A realização da reforma agrária, também no governo Sarney, foi apresentada como “prioridade de governo” e do programa da Aliança Democrática em consonância com o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), afirmando como um dos principais motivos o entendimento de que “o desenvolvimento nacional tem como parte relevantíssima o desenvolvimento rural” (BRASIL, 1985, p.11)<sup>15</sup>.

[Política de Desenvolvimento Rural] entendida, esta, como o conjunto de idéias e ações visando a fins determinados de interesse contínuo, ao bem-estar social e ao progresso econômico das comunidades rurais (BRASIL, 1985, p.13)

<sup>13</sup> Segundo Graziano (1985), em 1966 e 1968 foram lançados dois documentos com a mesma nomenclatura, embora com perspectivas de intervenção estatal na questão agrária diferenciados dos Planos recentes.

<sup>14</sup> Lançado depois de muitos embates e debates na sociedade, com atores sociais e políticos se posicionando contra ou a favor da concepção do Plano. Cf. Silva, José Graziano. Para Entender o Plano Nacional de Reforma Agrária. 2ª Ed. São Paulo: Brasiliense, 1985. Esta publicação é anterior ao lançamento oficial do IPNRA. Trata-se portanto de uma interessante explanação sobre os diversos posicionamentos no debate sobre a reforma agrária no Brasil, que tomou mais vigor quando da primeira apresentação da *proposta* do Plano, em maio de 1985 no 4º Congresso nacional dos Trabalhadores Rurais, em Brasília.

<sup>15</sup> Uma exposição de motivos precedeu ao I PNRA, apresentada pelo Senador Pedro Simon, então ministro de Estado da Agricultura, Nelson de Figueiredo Ribeiro, ministro de Estado da Reforma e do Desenvolvimento Agrário e João Sayad, ministro de Estado Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (BRASIL, 1985).

Este Plano faz parte de um discurso audacioso. Seguindo as premissas da “justiça social” e da “produtividade”, a reforma agrária é concebida como uma das ações da política de desenvolvimento rural, balizada no Estatuto da Terra. Assim, a Reforma Agrária e a Política Agrícola são tidas como os pilares de uma política nacional de desenvolvimento rural. O primeiro PNRA tinha por objetivo geral,

Promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso adequando-a às exigências de desenvolvimento do País através da eliminação progressiva do latifúndio e do minifúndio, de modo a permitir o incremento da produção e da produtividade, atendendo, em consequência, os princípios de justiça social e o direito de cidadania do trabalhador (BRASIL, 1985).

Para tanto, estabeleceu um conjunto de objetivos, metas, estratégias de ação, definiu áreas prioritárias, bem como elencou o volume de recursos necessários e ainda, as possíveis fontes de financiamento. Tinha como programa “básico” do PNRA, o Programa de Assentamento de Trabalhadores Rurais; como ações de caráter “complementar”, os programas de Regularização Fundiária, Colonização, Tributação da Terra; e de “apoio”, os programas de Cadastro Rural, Estudos e Pesquisas, Apoio Jurídico e Desenvolvimento de Recursos Humanos (BRASIL, 1985, p.45).

Em diversos momentos do texto, o PNRA faz referência à regularização, reconhecimento das condições e direitos do trabalhador rural. Sendo a reforma agrária uma estratégia não só para o acesso à terra de trabalho, mas ao trabalho conforme as regulações sociais vigentes.

O lançamento do Plano desencadeou uma série de ações contrárias por parte dos ruralistas que se sentiram ameaçados em seus interesses políticos e econômicos, utilizando como ponto de polêmica e divergências do referido documento, a delimitação de “áreas prioritárias de desapropriação” com fins de reforma agrária. Vale lembrar, que neste mesmo período é criada a União Democrática Ruralista (UDR).

No entanto,

Em 1985 a idéia de estabelecimento de zonas prioritárias de reforma agrária proposta no PNRA acabou sendo abandonada pela reação das forças anti-reformistas. O que houve daí para frente foram desapropriações não sistemáticas, não planejadas, ocorridas na esteira dos conflitos e das mobilizações sociais, que, com o arrefecimento da repressão, desenvolveram-se mais rapidamente, em parte provocadas pelos efeitos perversos da própria intervenção modernizadora do Estado (LEITE, 2002, p.63).

Embora as propostas tenham avançado, o número de desapropriações, a criação de assentamentos e o número de famílias assentadas não acompanharam as metas estabelecidas. E principalmente, o que se consolidou não foi uma política de reforma agrária, mas ações pontuais de assentamentos em áreas estratégicas como refreadoras das tensões sociais no campo, favorecendo uma lógica produtivista no campo brasileiro.

**Tabela 4 - Metas do I PNRA - BRASIL - 1985**

Período	Beneficiários
1985-1989	1.400.000
1989-1993	2.000.000
1993-1997	2.000.000
1997-2000	1700.000

Fonte: Brasil (1985)

A partir dos anos 90, o “ciclo econômico neoliberal” ganhou impulso, caracterizado pela lógica privatista e desregulamentadora que criou um “novo arranjo político”, mas que não só manteve como também ampliou a lógica de modernização técnica sem reforma, sem mudanças na estrutura agrária, do período anterior.

A manutenção dessa configuração se confirma com a “estratégia de relançamento de uma política dos grandes empreendimentos agroindustriais apoiados na grande propriedade fundiária, voltados à geração de saldos comerciais externos expressivos” – o agronegócio (DELGADO, 2005, p.51). Para tanto, são imprescindíveis a esse modelo a restrição da demanda interna de bens e serviços, a limitação das oportunidades de emprego e a manutenção de amplas áreas de terras improdutivas.

Segundo FERRANTE e BARONE (s.d., p.13), o estado brasileiro passa a produzir um discurso com foco no desenvolvimento rural a partir da segunda metade da década de 90 – no primeiro ano de gestão do Governo Collor com o discurso da ‘sustentabilidade’. E principalmente a partir da gestão do Governo de Itamar Franco os assentamentos rurais são colocados como estratégicos no segmento da agricultura familiar para a implementação de políticas públicas na perspectiva do desenvolvimento rural.

Esta discussão chamou para o diálogo com a reforma agrária as prefeituras municipais, no processo de descentralização administrativa na perspectiva do chamado “desenvolvimento local”. Na gestão de Fernando Henrique Cardoso, essa perspectiva é reafirmada no documento “Agricultura Familiar, Reforma Agrária e Desenvolvimento Local para um Novo

Mundo Rural” (BRASIL, 1999), em que se enquadravam os assentamentos rurais nesta política de desenvolvimento rural, pressupondo a articulação de todas as instâncias - tanto no nível municipal, estadual e federal - relacionadas às políticas públicas destinadas ao âmbito da reforma agrária, e especialmente, para a estruturação dos assentamentos<sup>16</sup>.

A proposta federal reforçaria a importância da base local para o desenvolvimento sustentável dos P.A.s, propondo linhas de investimentos (via PRONAF), parcerias (termo, a partir de então, substituto do pouco eficiente e burocrático ‘convênio’) e, acima de tudo, uma série de medidas para a organização local de instituições capazes de acompanhar e suportar a difícil trajetória de consolidação dos assentamentos (FERRANTE e BARONE, s.d., p.15)

Sob o lema “*Reforma Agrária: compromisso de todos*”, paradoxalmente o governo Fernando Henrique Cardoso caracterizou-se pelas inúmeras tentativas de criminalização dos movimentos sociais do campo. Estabeleceu um conjunto de ações para o trato da questão agrária no Brasil – cadastramento de trabalhadores rurais sem-terras pelo correio, Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (PROCERA)<sup>17</sup>, Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), programa de crédito fundiário “Banco da Terra”. Neste governo,

a reforma agrária foi apresentada como uma medida para o desenvolvimento da agricultura familiar, para a solução do problema da segurança alimentar e para a redução dos conflitos agrários. Contudo, o projeto se limita a uma política compensatória, sem ter o objetivo de alterar o modelo de desenvolvimento da agricultura. (BRASIL, 1997, p.61)

O segundo mandato do governo FHC, fortemente influenciado pela repercussão dos assassinatos de trabalhadores rurais que ficou mundialmente conhecido como o “massacre dos Carajás” em 1996, alterando as relações políticas com os movimentos sociais camponeses e redirecionando a política de assentamentos rurais sem, contudo, promover mudanças estruturais no campo, principalmente no que se refere ao campo da reforma agrária.

Na primeira gestão do Governo Lula, o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) lançou em 2003 o *II Plano Nacional de Reforma Agrária* (PNRA) baseado nas diretrizes do Programa Vida Digna no Campo, pretendendo retomar as intenções do PNRA da Nova República. Novamente a reforma agrária é anunciada como um compromisso de

<sup>16</sup> É neste mesmo documento que é lançado o PRONAF.

<sup>17</sup> Criado em 1985 pelo Conselho Monetário Nacional e incorporado ao PRONAF, quando do lançamento deste em 1996.

governo, considerando-a condição essencial para retomar o crescimento econômico do país (BRASIL, 2003). No discurso presente neste Plano,

a reforma agrária é urgente não apenas pela gravidade da questão agrária expressa pelos conflitos no campo e por uma forte demanda social, mas, principalmente, pela sua contribuição à superação da desigualdade e a exclusão social de parte significativa da população rural (BRASIL, 2003, p.07).

Seguindo essas premissas, o II PNRA aponta para a modificação da estrutura agrária brasileira, o que implicaria democratizar o acesso a terra, desconcentrar a estrutura da propriedade fundiária e intervir sobre a estrutura produtiva dos pequenos empreendimentos por meio da garantia do crédito, do seguro agrícola, da assistência técnica e extensão rural, de políticas de comercialização e de agroindustrialização, além das ações de recuperação, preservação ambiental e promoção da igualdade, principalmente na questão de gênero e de geração (MDA, 2003, p.08).

**Quadro 1 – METAS II PNRA 2003-206**

Meta 1	400.000 novas famílias assentadas
Meta 2	500.000 famílias com posses regularizadas
Meta 3	130.000 famílias beneficiadas pelo Crédito Fundiário
Meta 4	Recuperar a capacidade produtiva e a viabilidade econômica dos atuais assentamentos
Meta 5	Criar 2.075.00 novos postos permanentes de trabalho no setor reformado
Meta 6	Implementar cadastramento georreferenciado do território nacional e regularização de 2,2 milhões de imóveis rurais
Meta 7	Reconhecer, demarcar e titular áreas de comunidades quilombolas
Meta 8	Garantir o reassentamento dos ocupantes não índios de áreas indígenas
Meta 9	Promover a igualdade de gênero na Reforma Agrária
Meta 10	Garantir assistência técnica e extensão rural, capacitação, crédito e políticas de comercialização a todas as famílias das áreas reformadas
Meta 11	Universalizar o direito à educação, à cultura e à seguridade social nas áreas reformadas

Fonte: Plano Nacional de Reforma Agrária (BRASIL, 2003).

No que concerne aos assentamentos de reforma agrária, o governo federal indica no referido documento a necessidade de ações integradas e com enfoque no “desenvolvimento territorial sustentável” para assegurar a qualidade dos assentamentos.

a omissão desta dimensão [desenvolvimento territorial sustentável] nas políticas fundiárias adotadas até hoje, com o predomínio de assentamentos isolados e sem que fossem criadas as condições apropriadas para a produção e a comercialização, explica a sua pouca efetividade e a geração de um

passivo ambiental, produtivo e social. (...) mas, mesmo com essa omissão, a criação dos assentamentos como novas unidades produtivas e de moradia promoveu transformações de ordem econômica, políticas e social tanto na população beneficiária como na região e nas instituições locais<sup>18</sup> (BRASIL, 2003, p.09).

Propagando um “novo modelo de reforma agrária”, neste Plano tem-se a inclusão das perspectivas da territorialidade<sup>19</sup>, da sustentabilidade e ainda da questão de gênero, reafirmando os direitos sociais básicos nas áreas da educação, cultura, saúde, assistência e previdência social. Ressalta-se a diferença em relação aos governos anteriores, no sentido de atuar com especificidade nas áreas de assentamentos já criados visando “recuperar a capacidade produtiva e a viabilidade econômica dos atuais assentamentos” (Brasil, 2003, p.38), tanto a partir da destinação de créditos específicos, melhorias infra-estruturais e recuperação do passivo ambiental, conforme exposto no Programa de Recuperação dos Assentamentos (BRASIL, 2003)<sup>20</sup>.

O II PNRA embora representasse sinal de um maior compromisso governamental com as demandas históricas dos trabalhadores rurais, o conjunto das intenções do Governo Lula não significou de fato a construção de um novo projeto de reforma agrária brasileira. Como salienta CARVALHO (2005, p.1),

tanto a elaboração de anteprojeto do I Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República (I PNRA) em 1985 como a apresentação da Proposta de PNRA para o Governo Lula em outubro de 2003, continham estratégias de ação para a concretização de mudanças da estrutura fundiária brasileira, ainda que conservadoras, mas capazes de desencadear, se implantadas, um ambiente favorável à consecução de uma reforma agrária de interesse popular.

É interessante perceber que ambos os Planos de Reforma Agrária foram postos na agenda do governo em contextos politicamente favoráveis, no entanto, pouco propícios para a operacionalização das metas e propostas. No primeiro, o contexto de abertura democrática e no segundo, as expectativas geradas com a recente eleição de um governo, originalmente de

<sup>18</sup> Conferir pesquisa sistematizada na publicação *Impactos dos Assentamentos*: um estudo sobre o meio rural brasileiro (IICA/NEAD, 2004).

<sup>19</sup> Posteriormente, mais precisamente depois de 2003, seria concebida no âmbito do Governo Lula, a política de desenvolvimento territorial, sendo lançado em fevereiro de 2008 o programa interministerial “Territórios da Cidadania”.

<sup>20</sup> Os demais programas são: Novos Assentamentos, Cadastro de Terras e Regularização Fundiária, Crédito Fundiário, Promoção da Igualdade de Gênero na Reforma Agrária, Titulação e Apoio ao Etno-desenvolvimento de áreas Remanescentes de Quilombos, Reassentamento de Ocupantes Não índios de Áreas Indígenas, Reserva Extrativista e Assentamento Florestal, Atingidos por Barragens e grandes obras de infra-estrutura e Populações Ribeirinhas.

esquerda. Porém, ambos os Planos se assemelham também por terem se tornado apenas intenções de mudanças, dadas às pressões políticas contrárias à reforma agrária e ao modelo econômico consolidado pelos mesmos Governos que propuseram tais estratégias.

**Tabela 5 – Relação Metas e Beneficiários Homologados por grande região 2003-2007**

Regiões	Metas	Beneficiários Homologados	(%) Desempenho
Centro-oeste	110.962	71.802	64,7
Norte	191.713	211.226	110,2
Nordeste	185.825	137.351	73,9
Sul	26.492	11.439	43,2
Sudeste	44.947	17.136	38,1
<b>Brasil</b>	<b>559.939</b>	<b>448.954</b>	<b>80,2</b>

Fonte: INCRA. 2008.

Segundo dados divulgados pelo INCRA, entre os anos de 2003 e 2007 foram homologadas 448.954 beneficiários<sup>21</sup>, ou seja, 80,2% do cumprimento da meta, o que seria um número expressivo para as demandas de desconcentração da propriedade da terra no Brasil. No entanto, novamente os números são questionados pelos movimentos sociais. Se considerarmos a desagregação dos dados referentes ao assentamento de trabalhadores rurais<sup>22</sup>, apenas 163.191 novos trabalhadores rurais foram assentados durante este período, o equivalente a 36%. Os demais correspondem à regularização (25%), reordenação (38%) e reassentamento (0,4%) fundiário (tabela 5).

**Tabela 6 – Relação Metas e Beneficiários Homologados (famílias) por Segmento 2003-2007**

Regiões	Assentamentos Novos	Regularização Fundiária	Reordenação Fundiária	Reassentamento Fundiário	Beneficiários da Reforma Agrária (TOTAL)
AMAZÔNIA LEGAL	74.120	108.422	120.091	390	307.513
NORTE	36.093	106.009	68.734	390	211.226
NORDESTE	78.342	5.191	53.818	0	137.351
CENTRO-OESTE	34.602	1.944	35.256	0	71.802
SUDESTE	9.162	150	7.015	809	17.136
SUL	4.992	0	5.867	580	11.439
<b>BRASIL</b>	<b>163.191</b>	<b>113.294</b>	<b>170.690</b>	<b>1.779</b>	<b>448.954</b>

Fonte: INCRA. Balanço da Concentração da Propriedade e da Reforma Agrária, MST, 2008.

<sup>21</sup> Termo utilizado pelo INCRA para definir as pessoas (cada um representando uma família) portadoras da concessão de uso da terra (lote) na criação de um assentamento.

<sup>22</sup> Dados sistematizados pela assessoria do MST: "Balanço da Concentração da Propriedade e da Reforma Agrária 1985-2007". (Documento interno para estudo, 2008).

Embora a proposição e a suposta execução das ações previstas no II PNRA resultem de um complexo jogo de forças políticas (Estado, Governo, Movimentos Sociais, bancada ruralista), a política agrícola vigente de fortalecimento de áreas extensivas de monoculturas, de abastecimento do mercado externo, de manutenção de grandes áreas improdutivas tem rebatido às diretrizes expressas no referido Plano.

Para DELGADO<sup>23</sup> (2008), o governo Lula prioriza o agronegócio em detrimento de uma política de reforma agrária.

Essa aliança [grandes indústrias e grandes proprietários latifundiários] impede a grande reforma agrária, mesmo a residual que havia sido feita no primeiro mandato do governo Lula. Fica inviável até mesmo administrar os assentamentos existentes, porque as áreas são objetos de cobiça da invasão do agronegócio, interessado em expandir cana, soja. Como o governo não possui um projeto alternativo para trabalhar nessa perspectiva, o programa de assentamento fica refém de se transformar puramente de subsistência.

Para compreender um pouco melhor as distâncias entre as intenções descritas nos instrumentos e diretrizes estratégicas e operacionais da política de assentamentos rurais, faremos a seguir uma sucinta exposição dos “passos” para a criação de um assentamento, do ponto de vista da regulação estatal.

### **1.2.1 A Ação Estatal e a Constituição dos Assentamentos Rurais: da emissão de posse ao plano de recuperação dos assentamentos**

Um assentamento rural é gestado no processo de luta social – hegemonicamente a partir das ocupações de terra – que reivindica determinadas propriedades rurais. Quando estas áreas são vistoriadas e decretadas áreas de interesse para reforma agrária, prossegue o rito de desapropriação ou compra do imóvel. Em seguida, é criado oficialmente o projeto de assentamento, as famílias acampadas são cadastradas e oficializadas na “relação de beneficiários” – tornando-se assentadas – com a “emissão na posse”, representando a concessão de uso da terra<sup>24</sup>.

Os assentamentos rurais são palco de estabelecimento de instituições, diretrizes e normatizações que intentam a construção de um espaço social modelado com base nas referências tanto da racionalidade burocrática estatal, quanto dos projetos político-ideológicos dos agentes sociais vinculados a estes espaços.

<sup>23</sup> Economista, pesquisador aposentado do IPEA, participou da elaboração do II Plano Nacional de Reforma Agrária, coordenado por Plínio de Arruda Sampaio, em 2003.

<sup>24</sup> Vale salientar que essas etapas podem durar meses ou anos.

A operacionalização das ações estatais, executadas pelo INCRA, para dar origem ao Projeto de Assentamento (P.A.) é concebida como

(...) conjunto de ações, em área destinada à reforma agrária, planejadas de natureza interdisciplinar e multisetorial integradas ao desenvolvimento territorial e regional, definidas com base em diagnósticos precisos acerca do público beneficiário e das áreas a serem trabalhadas, orientadas para utilização racional dos espaços físicos e dos recursos naturais existentes, objetivando a implementação dos sistemas de vivência e produção sustentáveis, na perspectiva do cumprimento da função social da terra e da promoção econômica, social e cultural do trabalhador rural e de seus familiares (INCRA, 2004).

Segundo o INCRA (2004), a constituição dos assentamentos rurais tem como pressuposto principal a articulação e integração das políticas públicas na perspectiva do desenvolvimento territorial, e para a sua implementação prevê serviços de assistência técnica, topografia e infra-estrutura básica (estradas, energia e água).

Posteriormente ao processo de luta social que gera a reivindicação de um imóvel rural para fins de reforma agrária e a criação oficial do “assentamento” pelo Estado que culmina na “imissão na posse” para os trabalhadores rurais, seguem-se novos procedimentos no campo da regulação institucional do INCRA na dimensão do planejamento do P.A.

- a) Inicialmente, é elaborado o *Plano de Exploração Anual* (PEA) do assentamento já reconhecido pelo Estado e tem como objetivo nortear a fase inicial do Projeto de Assentamento no uso do recurso para instalação (chamado apoio inicial ou “fomento”), na organização social e na produção para autoconsumo. O PEA representa o momento inicial na relação com os instrumentos de planejamento da política de assentamento, norteados a liberação dos primeiros recursos financeiros, como o apoio inicial (fomento);
- b) Em seguida, é requerida a elaboração do *Plano de Desenvolvimento do Assentamento* (PDA) – critério para a implementação de serviços e liberação de novos recursos para os assentamentos, como crédito investimento, custeio e habitação.

o PDA é o instrumento de planejamento dos Projetos de Assentamento voltado para o seu desenvolvimento sustentável, segundo as suas dimensões econômica, social, cultural e ambiental. O PDA compreende todas as fases do processo, da instalação das famílias nas áreas do assentamento, passando pela participação e capacitação das mesmas na construção e elaboração deste Plano, estendendo-se até a sua completa consolidação e emancipação. Deverá ser elaborado com a participação dos beneficiários e lideranças locais, assessorados pelas equipes de ATES, fundado em diagnóstico que

retrate a atual situação do assentamento, em seus aspectos físicos sociais, econômicos, culturais e ambientais, objetivando posteriores mensurações qualitativas e quantitativas sobre a evolução dos projetos de assentamento, através do monitoramento e avaliação, com o uso de indicadores, onde seja possível examinar o grau de intervenção e a promoção dos órgãos governamentais e não governamentais envolvidos no processo de reforma agrária. (BRASIL, 2004, p.29)

As diretrizes para a elaboração dos PDA's apresentam como um dos pressupostos para o processo de implantação e desenvolvimento de projetos de assentamento, "articular e integrar as políticas públicas de assistência técnica, extensão rural, educação, saúde, cultura, eletrificação rural, saneamento básico, necessárias ao desenvolvimento do projeto de assentamento" (INCRA, 2004).

c) *Plano de Recuperação de Assentamentos* – o PRA tem como alvo os assentamentos antigos<sup>25</sup>, criados nas gestões de governo anteriores, que não tenham sido elaborados os PDA ou em que não foram implementadas as ações e programas previstos naquele Plano (será mais detalhado no segundo capítulo).

Por conseguinte, o PRA se traduz num conjunto de ações planejadas complementares ao PDA, ou de reformulação ou substituição deste, voltadas para garantir ao Projeto de Assentamento - PA o nível desejado de desenvolvimento sustentável, a curto e médio prazo, proporcionando crescimento da renda aos seus beneficiários, geração de empregos, aumento da produção e melhores condições de vida e cidadania, através do atendimento de itens considerados básicos para esse fim, resultantes da intervenção de políticas governamentais e de parcerias institucionais e privadas. (INCRA, 2008, p.27)

Além da dimensão institucional (um critério para a liberação de recursos), estas etapas e a execução destes instrumentos de planejamento previstos na constituição dos assentamentos são ressignificados pelos movimentos sociais do campo e entidades representativas de trabalhadores rurais assentados. Estes atores se apropriam destes parâmetros burocráticos, como podemos apreender no seguinte trecho de um subsídio metodológico do MST:

[O PDA] trata-se de um instrumento metodológico para a organização dos assentamentos de reforma agrária. Por meio dele queremos consolidar referências de assentamentos que impulsionem a organização da produção fornecendo, aos camponeses, condições de resistência e superação do

<sup>25</sup> Consideramos "assentamentos antigos" para uso desta pesquisa, não apenas pela contagem cronológica, mas com base no acesso a carteira básica de recursos e créditos destinados aos assentamentos (apoio inicial, fomento, créditos para habitação, investimentos, custeios, assistência técnica, infra-estrutura social, e outros).

modelo agrícola dominante. Queremos construir um novo modelo de assentamento, entendendo-o [en]quanto processo contínuo de participação, organização, planejamento e avaliação. No PDA estão colocados todas as dimensões da vida humana, isto é, as dimensões: sócio-culturais, econômicas e ambientais. (...) Nosso objetivo maior é construir uma nova referência de assentamento, planejando e ordenando os diversos elementos relativos às atividades territoriais, ambientais, produtivas e sócio-culturais deste, com fins a garantir sua viabilização e, consolidando mecanismos de produção e sociabilização de resistência e superação do modelo agrícola dominante para o conjunto das famílias. (MST, 2003, p.2).

É importante considerar que neste campo de disputa há um forte empenho dos movimentos sociais em demarcar sua posição e se apropriar, a partir de um determinado referencial teórico-metodológico de elaboração destes instrumentos de planejamento, com o intuito de tomar parte dos processos de implementação de assentamentos de suas bases, inseridos no campo da luta pela terra e pela reforma agrária<sup>26</sup>.

### **1.3. OS ASSENTAMENTOS RURAIS DE REFORMA AGRÁRIA: CENÁRIOS E FIGURAÇÕES DO DESENVOLVIMENTO**

Existe um acúmulo de estudos e pesquisas sobre o meio rural, especialmente sobre os assentamentos e suas multidimensões – sistema produtivo, organização política, papel dos mediadores, gênero, juventude, entre outros temas, e principalmente sobre a viabilidade social e econômica destes espaços sociais – configurando-os como campo de investigação em processo de significativa expansão, principalmente no que concerne às especificidades das experiências locais dos assentamentos de reforma agrária (MEDEIROS e *et al*, 1994; BERGAMASCO, 1997; MEDEIROS e LEITE, 1999; ARAÚJO, 2000; SPAROVEK e FRANÇA, 2005; NOGUEIRA e *et al*, 2007; e outros).

Alguns destes estudos têm apontam fatores determinantes e condicionantes para o desenvolvimento das áreas reformadas, tanto nos aspectos políticos e organizativos como nos aspectos sociais, ambientais e produtivos como: qualidade do solo, proximidade dos mercados consumidos, acesso aos serviços sociais básicos, capacidade organizativa das famílias, acesso a conhecimentos e a novas tecnologias, entre outros.

Há certa compreensão hegemônica em torno dos aspectos definidores do assentamento rural enquanto categoria de análise, considerando-o como um campo social de relações de

<sup>26</sup> No caso do MST, chegou-se a elaborar uma proposta metodológica para a elaboração de PDA e PRA com o intuito de servir como um referencial na instrumentalização dos processos de planejamento para a organização social e produtiva dos assentamentos. Chegamos à participar de uma oficina nacional de “experimentação” da referida metodologia, em julho de 2005, na cidade de Santo Amaro, Bahia.

forças, campo de relações de poder e de atuação de uma heterogeneidade de atores sociais. E que, apesar das dificuldades e dilemas no campo da reforma agrária, constituem um potencial de fortalecimento da produção familiar e de melhorias das condições de vida das famílias sem terra.

Segundo DELGADO<sup>27</sup>, os assentamentos estão num processo constante de luta contra a ofensiva neoliberal, representada pelo capital financeiro na agricultura e que é mediado pelo Estado, principalmente a partir da década de 60 e 70, que passou por uma crise nos anos 90, mas foi retomado com sucesso a partir do ano 2000. No entanto, os assentamentos rurais existem enquanto projeto em potencial, como projeto alternativo ao modelo do agronegócio, e portanto, é um dos grandes desafios dos movimentos sociais no campo da reforma agrária estabelecer um projeto de desenvolvimento para os assentamentos existentes, o que pressupõe, segundo ele, desenvolver a capacidade de produzir excedente econômico. Reafirma também a necessidade de uma forte intervenção pública (estatal?) para desenvolver esta potencialidade dos assentamentos, desde que “não seja colonizadora da produção dos assentamentos”.

Análises realizadas a partir de diagnósticos puramente quantitativos que tendem a concluir pelo (in)sucesso dos assentamentos, não dão conta das complexidades e especificidades que os caracterizam. Neste sentido, a pesquisa nacional do perfil dos assentamentos, que culminou na publicação já citada “*A Qualidade dos Assentamentos de Reforma Agrária Brasileira*” (SPAROVEK, 2003), sofreu fortes críticas pela ênfase dada aos aspectos quantitativos<sup>28</sup>.

FERRANTE e BARONE (s.d., p.3) tecem uma crítica a noção de “impacto” ou de “integração” dos assentamentos no contexto local, dado que esta noção coloca os assentamentos em posição de externalidade. Ao contrário, propõe uma análise da inserção dos assentamentos no desenvolvimento local como uma “trama de tensões” (FERRANTE e BARONE, s.d., p.3). Essas tensões derivam, portanto dos diferentes sentidos e noções dos distintos atores em relação ao papel da agricultura familiar, dos assentamentos rurais, do desenvolvimento rural e local, e principalmente, dos projetos de Reforma Agrária.

---

<sup>27</sup> Em palestra proferida no III Simpósio sobre Reforma Agrária e Assentamentos Rurais, realizado em Araraquara entre os dias 18 e 10 de Junho de 2008.

<sup>28</sup> As principais sínteses deste debate crítico estão organizadas no livro “Assentamentos em Debates” (SPAROVEK e FRANÇA, 2005) com artigos de diversos especialistas nas áreas de estudo sobre os assentamentos rurais. Para CUNHA e GOMES (2005, p.42), “os resultados (...) refletem mais uma avaliação da eficiência da ação governamental na implementação de uma política pública do que uma análise qualitativa dos projetos de assentamentos”.

A Associação Brasileira de Reforma Agrária no documento “*Qual é a questão agrária atual?*” (ABRA, 2007), desenvolve uma sucinta análise do processo histórico da questão agrária no Brasil ao passo que tece uma crítica a condução da política agrícola e agrária no Governo Lula, principalmente nas tomadas de posição frente ao “agronegócio”, tomado por este governo como desencadeador/estimulador do desenvolvimento rural, pormenorizando a “emergência de novas forças produtivas no sistema agrário brasileiro” a partir dos assentamentos rurais no contexto da reforma agrária.

Um dos argumentos centrais contido neste documento consiste na apresentação de perspectivas e propostas para a potencialização dos assentamentos rurais na produção agropecuária brasileira, e principalmente, no fomento de um programa de reforma agrária<sup>29</sup> e do desenvolvimento agrário que superem a situação de “pauperização e exclusão dos trabalhadores e agricultores familiares dos frutos da modernização da agricultura”, o que configura a questão agrária atual. Para a ABRA (2007, p.1),

o Estado precisa prover condições de igualdade de capacidades, para que os trabalhadores organizados constituam nos assentamentos da reforma agrária condições para desenvolvimento material, em bases ocupacionais, distributivas e ambientais substancialmente distintas do modelo agrário dominante.

Como podemos notar em todo o texto, a ABRA credita aos assentamentos papel importante para o desenvolvimento rural brasileiro. Para tanto, propõe duas diretrizes consideradas fundamentais para o enfrentamento da questão agrária. Num primeiro plano, “ações para obtenção e redistribuição de terras aos trabalhadores sem terra, demandantes por reforma agrária, em ritmo substancialmente mais forte que o verificado no último quadriênio”; e no segundo – mas não dissociada da primeira linha de ação – a viabilização de “fomento técnico-produtivo e comercial aos assentamentos de reforma agrária já constituídos, de sorte a viabilizar seu desenvolvimento em bases de produtividade social distintas do modelo agrário convencional” (ABRA, 2007, p.2).

Um dos principais pontos de críticas decorre da sobrevalorização do “agronegócio” na política econômica do governo Lula como promotor do “desenvolvimento rural” (ABRA, 2007, p.5). Concordamos que, “a política agrária é necessariamente complexa”, dada as

<sup>29</sup> Entendida como “um instrumento de alteração da estrutura fundiária e distribuição de riqueza”, priorizando a “obtenção e redistribuição de terras para atendimento de demanda social por reforma agrária, segundo critérios que viabilizem ganhos de produtividade”, bem como a “adoção de um conjunto de política de fomento técnico-econômico e comercial dos assentamentos já constituídos suscetíveis de elevar a produtividade do trabalho e gerar excedentes monetários” (ABRA, 2007:7-8).

diferenças regionais em nossa sociedade e que envolve não tão somente questões fundiárias, de acesso a terra, mas de similar importância o uso racional dos recursos naturais, as relações de trabalho no campo, bem como o acesso às políticas sociais e agrícolas. Por isso, os assentamentos devem se constituir “como espaço de planejamento” tanto dos acessos necessários aos serviços sociais básicos pela população assentada, quanto das formas de exploração econômica das famílias viabilizadas pelos recursos creditícios, assistência técnica, infra-estrutura social e produtiva (ABRA, 2007, p.6).

Dois desafios apresentam-se como cruciais para o desenvolvimento dos assentamentos rurais enquanto processo de longo prazo: a questão da “produtividade social do trabalho” e de criação de perspectivas de trabalho para empregar a força de trabalho atual e as gerações futuras (filhos de assentados), criando um “horizonte intergeracional à reprodução do sistema”; visto que,

o desafio de elevar a produtividade do trabalho no assentamento não é trivial, nem pode ser respondido por pura ação individual no espaço mercantil. Se não houver aumento de produtividade, dificilmente o agricultor assentado será capaz de produzir excedentes monetários, que propiciem condições de escapar de uma economia de subsistência (na qual o assentado não produz excedente monetário, quando confronta o seu valor de produção e os custos de produção e manutenção familiar (...))

[No entanto],

o paradigma de produtividade, que é pressuposto ao desenvolvimento do assentamento, não se alcança por geração espontânea, indução do mercado, iniciativa individual etc. Requer planejamento a partir do espaço público. (ABRA, 2007, p.11).

Um programa de fomento técnico-produtivo e comercial requer no âmbito de seu planejamento direcionado ao desenvolvimento dos assentamentos, pelo menos sete passos (ABRA, 2007, pp.11-12):

1. Criação de áreas reformadas com acesso a recursos naturais e de boa fertilidade;
2. Definição ou organização de zonas integradas de assentamentos de reforma agrária, visando “ganhos de escala”;
3. Realização de “planejamento integrado do uso sustentável dos recursos naturais e da matriz técnico-produtiva”;
4. Estabelecimento de “um programa específico de inovação técnica” para aumento da produtividade dos assentamentos”, através do sistema EMBRAPA;
5. Política de garantia de comercialização da produção dos assentamentos;

6. Configuração do sistema creditício – PRONAF – em consonância com a matriz técnico-produtiva e ambiental das unidades de produção nos assentamentos;
7. Garantia de acesso aos direitos sociais universais no território do assentamento.

Segundo a ABRA (2007, p.13), a constituição de um programa para o desenvolvimento dos assentamentos requer ainda o estabelecimento de um novo arranjo institucional no âmbito da administração pública federal. A nosso ver, acrescenta-se ainda a necessidade de uma “concertação” também com os órgãos municipais e estaduais, dado que uma redefinição coerente da política de reforma agrária pressupõe a inserção destes espaços rurais na dinâmica local e regional.

#### **1.4 OS ASSENTAMENTOS RURAIS E O MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA**

Desde a sua gênese, os assentamentos rurais se inserem num contexto político de conflitos de interesses, de estratégias e de concepções político-ideológicas no cume da reforma agrária. Isto porque se refletem neste processo as contradições próprias da sociedade de classes, situação esta que traz implicações significativas na execução de políticas e programas governamentais para o “desenvolvimento” e a “consolidação” dos assentamentos<sup>30</sup>, ou seja, para a viabilização das condições necessárias de forma que estes possam cumprir a sua função social.

No âmbito do MST<sup>31</sup>, os assentamentos constituem resultado da luta social, culminando no estabelecimento de um novo território, novas relações sociais de produção e que, embora seja um território conquistado, se configura ainda enquanto um território em disputa. Os assentamentos têm duas dimensões de seu desenvolvimento fundamentais: Uma que está relacionada à luta política reivindicatória – as políticas públicas, e outra que está relacionada ao controle político pelas famílias assentadas – as estratégias e formas organizativas do assentamento (parcelamento, as moradias, organização da produção, organização social).

A política de assentamentos rurais tem um caráter dinâmico e seqüencial, pois, a ação concreta de “assentar” as famílias sem terra, ou seja, a constituição de um novo espaço social

---

<sup>30</sup> As expressões “desenvolvimento” e “consolidação” tanto estão presentes nos discursos dos programas governamentais quanto nos discursos dos movimentos sociais do campo. Para nós, ambas conceituações carecem de uma melhor definição de seus significados no contexto das políticas do Estado e dos próprios movimentos sociais.

<sup>31</sup> Como observados nas palestras durante o Seminário Nacional do Programa de Formação para a Cooperação Agrícola e Organização dos Assentamentos do MST, São Mateus, 2008.

já demanda conseqüentemente a necessidade de novas, específicas e contínuas ações do Estado e dos próprios movimentos sociais para a garantia da viabilidade social e produtiva do assentamento rural. O Estado é então chamado a prover as políticas públicas necessárias para garantir o acesso das famílias assentadas aos serviços básicos como a garantia de infra-estruturas social e produtiva para as áreas “reformadas”, serviços estes previstos nas diretrizes políticas do Governo Federal<sup>32</sup> e reivindicados pelos movimentos sociais<sup>33</sup>.

Entre os movimentos que desencadearam um novo contexto no processo da luta pela terra, destaca-se a experiência do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) que, a partir dos anos 80, estabeleceu as ocupações de terras como a principal estratégia de luta política frente ao Estado, forçando-o a manter em sua agenda política a pauta da reforma agrária no país. E em decorrência da resistência dos sem-terra nas ocupações de latifúndios, foram sendo conquistadas áreas onde se instaurariam novos processos sociais, novos territórios de resistência – os *assentamentos*.

A partir dos anos 80 e 90, os assentamentos rurais vão demarcando o processo de “especialização e territorialização” do MST em diferentes estados brasileiros (FERNANDES, 1994). A conquista dos assentamentos tanto redimensionou a luta pela terra, como redefiniu o papel do próprio Movimento, implicando na necessidade de novas lutas e conquistas no campo político e econômico.

Por entender que o assentamento é um espaço em constante mudança, e portanto, que requer novas leituras da realidade, o MST tem desenvolvido em distintos momentos históricos diretrizes políticas para o desenvolvimento dos assentamentos a ele vinculados, no intuito de agir adequadamente frente à realidade e as novas demandas colocadas<sup>34</sup>, ou seja, o Movimento redefine processualmente sua concepção quanto ao papel dos assentamentos, as formas e diretrizes para seu desenvolvimento. Expressam também a correlação de forças entre os interesses relativos ao segmento da agricultura familiar e os interesses do grande capital na agricultura, na relação com o Estado e com os próprios assentados.

Para o MST, a situação atual de precariedade dos assentamentos rurais é reflexo de um conjunto de políticas desarticuladas governamentalmente, “fruto de ações pontuais, descoordenadas e deslocadas em relação ao tempo” (MST,s.d.). Todavia, parece ficar

---

<sup>32</sup> As principais concepções e diretrizes políticas do atual governo para a reforma agrária podem ser conferidas no *II Plano Nacional de Reforma Agrária: paz, produção e qualidade de vida no meio rural*. Brasília: BRASIL, 2003.

<sup>33</sup> Cf. MST (1999;2005;2006a;2006b;2007;2008).

<sup>34</sup> Cf. Publicações e documentos para discussão interna que expressam a evolução das concepções e diretrizes do Movimento para o desenvolvimento dos assentamentos (MST, 1998;1999;2000;2006a;2006b;2007;2008).

evidente que as condições necessárias para o desenvolvimento dos assentamentos são determinadas apenas pelo conjunto de ações e políticas governamentais e de Estado, sendo necessário um longo processo de organização e de disputa de projetos sócio-econômicos na sociedade brasileira. E, portanto, afirma que

esta correlação de forças desfavorável [sem terra e latifúndio] explica em boa medida o baixo desenvolvimento produtivo e social dos assentamentos. Foi este impasse da luta social que restringiu o acesso dos assentados aos meios de trabalho e de produção que permitisse um melhor desenvolvimento econômico das famílias. Bem como, foram estas condições de bloqueio ao avanço da reforma agrária que dificultaram o acesso pelas famílias assentadas, à infra-estrutura social como escola, posto de saúde, moradia digna, etc, rebaixando as condições para o desenvolvimento de uma nova cultura e de uma nova forma de fazer a vida” (MST, 2006b, p.8).

Os assentamentos devem se constituir especialmente enquanto lugar de trabalho e produção, visto que, “se o trabalho é condição básica para o desenvolvimento do ser social e da sociedade humana, a cooperação produtiva é a base para o aumento da produtividade deste trabalho e a condição para o avanço das forças produtivas sociais” (MST, 2006b, p.6). O MST se coloca o desafio de construir novos arranjos sociais e econômicas no intuito de alinhar o assentamento ao seu projeto político-ideológico, disputando inclusive com o Estado as formas de organização, de usos dos recursos, de objetivação das políticas públicas.

Analisando as práticas e discursos do MST no sentido da modelação da vivência nos assentamentos rurais e das concepções de mundo dos assentados, CAUME (2006) analisa que,

discursos articulados à técnicas e formas de intervenção material que, em sua positividade, visam não apenas direcionar e enquadrar as formas de organização e estruturação do assentamento (espacial, produtiva, política, etc.), mas também construir subjetividades de homens e mulheres que ali vivem e se relacionam, conformando determinadas sociabilidades e específicos modos de pensar, agir e sentir. (CAUME, 2006, p.51)

A proposição de arranjos organizativos – divisão espacial, localização das habitações e lotes de produção, formas de organização do trabalho, instâncias políticas internas deliberativas – é recorrente na trajetória das formulações teórico-filosóficas do MST, enquanto organização social que intervem no processo de configuração interna dos assentamentos. Parte-se do pressuposto da dialética marxista de que “o meio influi diretamente na forma como as pessoas interpretam o mundo e constroem sua compreensão”

(MST, 1999, p.2), e portanto, “mudar a existência” concorre para “mudar a consciência” (MST, 2006b).

A “cooperação”<sup>35</sup> é umas das linhas políticas que tem sido retomada atualmente no debate interno do Movimento, por considerar a cooperação como um elemento estratégico para o desenvolvimento dos assentamentos, estimulando um processo de trabalho socialmente dividido.

as novas formas de assentamento devem estimular a convivência social, o desenvolvimento cultural, e a cooperação entre as famílias assentadas (...). Deve ainda possibilitar e estimular a preservação ambiental, a produção orgânica e agroecológica, a recuperação do passivo ambiental, e a geração, enfim de condições para um desenvolvimento sustentável (MST, 2006, p.7).

As condições para o desenvolvimento desejado dos assentamentos passam por: *mudança no modelo tecnológico e produtivo, construção de novas formas de assentamento rural, elevação do nível político e cultural dos assentados, qualificação do trabalho de apoio técnico aos assentamentos, desenvolvimento da cooperação agrícola em novos patamares e novos formatos*, além de questões especificamente internas ao Movimento – *organicidade do Setor de Produção e do conjunto do MST nos assentamentos* (MST, 2006b).

#### **1.4.1. As linhas políticas/estratégicas do MST para a organização social e produtiva dos assentamentos rurais**

Aproximando-se do seu vigésimo quinto ano de existência, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra tem debatido internamente e construído diretrizes internas para o desenvolvimento dos assentamentos, bem como para pleitear junto ao governo federal novas diretrizes governamentais para a política de implantação e desenvolvimento dos assentamentos de reforma agrária no Brasil.

O tema da “emancipação” não é novo no debate sobre o futuro (e principalmente, sobre o presente) dos assentamentos e é alvo de distintas percepções, entendimentos e críticas. Durante o primeiro mandato do governo de FHC, o MDA anunciara uma campanha nacional para a “emancipação” de famílias assentadas. Os beneficiários eram considerados aptos a receber o título da terra quando o assentamento apresentava a *demarcação do perímetro e dos*

---

<sup>35</sup> Não só nas formas de trabalho agrícola, mas também em outras situações da vida cotidiana no assentamento, ampliando a concepção da cooperação.

*lotes*, a existência de *vias de acesso* (estradas e pontes), o recebimento de um teto do *crédito do PROCERA* e o recebimento do *crédito implantação*.

Neste mesmo período, o MST promoveu um amplo processo de discussão em todos os níveis e instâncias do Movimento sobre a proposta e o discurso da “emancipação” do governo, culminando em fevereiro de 1998, durante o IX Encontro Nacional do MST, na aprovação de uma resolução contra o processo de emancipação deflagrado pelo Governo na época, orientando às famílias assentadas da base do MST a não aderirem àquela proposta de emancipação<sup>36</sup>.

O MST criticava, já naquele período, a negligência do Estado perante as demandas de infra-estrutura e serviços sociais básicos como escola, posto de saúde, energia elétrica, água, condições para a inserção nos mercados locais e construção de alternativas para a geração de renda dos beneficiários, a partir do trabalho na agricultura.

Para este movimento, a emancipação resumia-se à entrega definitiva do título da terra para os assentados, o que significava na prática a retirada do assentado da tutela do Estado, dos recursos outrora disponibilizados, principalmente, dos recursos financeiros através do INCRA.

Essa questão traz outro elemento que requer maior atenção e análise das possíveis conseqüências. Ainda que o trabalhador/a rural “emancipado” possa acessar as políticas públicas como PRONAF, previdência rural, assistência técnica, entre outras, há uma mudança significativa na relação entre este trabalhador/a e o Estado, podendo acarretar na fragilização de sua representatividade política de “sem terra” e na fragilização de seu poder de negociação frente ao Estado.

A partir da análise de instrumentos da administração pública que regem a operacionalização da política de assentamentos rurais, dita de reforma agrária, podemos apreender o quanto estão distante as ações que de fato são implementadas nos assentamentos daqueles à que se propõem os programas governamentais.

A determinação de fases e estágios de desenvolvimento nas diretrizes que orientam a operacionalização da política de assentamentos, a nosso ver, caminha no sentido contrário ao entendimento do desenvolvimento dos assentamentos como processo, e principalmente como processos heterogêneos entre os inúmeros assentamentos. Pois, o processo social de desenvolvimento de assentamentos rurais - não deve ser confundido - conforme ressalta ELIAS (2006, p.154) a despeito das formações sociais do Estado e nações – com processo de

<sup>36</sup> Neste período o MST lançou nacionalmente a cartilha “A Emancipação dos Assentamentos: os direitos e os cuidados que os assentados devem ter” para estudos locais. Cf. CONCRAB, 1998a.

“evolução”, como parece considerar a normatização burocrática do Estado que pré-estabelece “fase de implantação, desenvolvimento, consolidação e emancipação”.

Logo, o desenvolvimento de um assentamento rural não é regido por uma seqüência uniforme de “fases”, mas resultante da relação de força e interações num campo de disputas por posições de poder, por consolidação de determinados projetos políticos e econômicos, tanto por atores internos quanto externos ao território do assentamento.

“Desenvolvimento” não deve ser considerado um estágio final, pois isto implicaria um sentido estático, desconsiderando a dinâmica processual da sociedade e das configurações deste espaço social – o assentamento. Desenvolvimento trata-se, portanto, de “movimento contínuo” (ELIAS, 2006, p.155).

Durante a *Jornada Nacional de Lutas* do MST<sup>37</sup> de 2008, foi pauta nas rodadas de negociação com diversos setores do Estado e do governo, a Proposta de Novo Crédito para a Reforma Agrária, que abarca não somente a questão financeira, mas propõe uma *política de desenvolvimento sócio-econômico para os assentamentos*. Segundo a qual,

Essa política não se centra apenas no crédito e sim num conjunto de políticas de Estado que passa de fato a enfrentar os problemas estruturais dos assentamentos, reduzindo o efeito das distorções de mercado, apontando um rumo de melhoria das condições de vida das famílias (MST, 2008b, p.1).

Considerando que os assentados representam hoje 20% do total de pequenos agricultores no país, esse “novo crédito” visa: a inserção produtiva dos trabalhadores rurais sem terra associado à melhoria das condições sociais e econômicas das famílias assentadas; aumento dos investimentos financeiros subsidiados; condições para a produção geradora de excedentes econômicos e integrada ao mercado através de formas organizativas associativas; subsídios para a garantia da infra-estrutura social e produtiva. Vale destacar que essas propostas tanto devem ser destinadas aos assentamentos novos quanto aos antigos.

A proposta do Novo Crédito apresentada pelo MST pressupõe dois níveis de desenvolvimento. No primeiro, as ações estatais centram-se na “estruturação de uma rede de serviços e infra-estruturas públicas de apoio social e produtivo” de forma a prover as condições para a geração dos excedentes econômicos, quando então o assentamento atingirá o segundo momento, “se inserindo no mercado e acessando créditos bancários, porém com

---

<sup>37</sup> A jornada nacional de lutas é realizada anualmente no mês de abril, em memória do assassinato de 19 trabalhadores rurais sem-terra em Eldorado dos Carajás, Pará, no dia 17 de Abril de 1996.

subsídio a equalização de taxas de juros e continuidade das políticas agrícolas de suporte” (MST, 2008b, p.3). Considera que,

dar nova qualidade para os assentamentos, tanto no conteúdo como na forma é uma condição importante para continuarmos na luta e em defesa de um projeto de reforma agrária que não resolva apenas os problemas imediatos das famílias, mas faça parte de um projeto de mudança mais profunda na sociedade” (MST, 2008b, p.2).

Embora o MST tenha a convicção da importância da ação estatal na implementação de políticas públicas que viabilizem os assentamentos rurais, o Movimento considera também o seu papel na construção social dos assentamentos rurais, enquanto territórios que representem acúmulo de força para a luta política no campo da reforma agrária, baseado no movimento dialético da história, o qual tem ensejado no debate atual a necessidade de reorientar suas políticas e diretrizes para conduzir o processo de desenvolvimento dos assentamentos rurais, principalmente no que diz respeito a “recuperar a capacidade organizativa do assentamento” (MST, 2008a, p.2).

## CAPÍTULO II

### SENTIDOS E NOÇÕES DA “RECUPERAÇÃO” DE ASSENTAMENTOS

No primeiro mandato do Governo Lula, logo no primeiro ano, traz a “inovação” de propor, quase 20 anos depois, um arcabouço de diretrizes específicas para a política de reforma agrária no Brasil. Podemos considerar que a perspectiva da “recuperação” dos assentamentos é um dos poucos, mas significativos avanços do II PNRA, apontando para a reorientação das ações governamentais no sentido de potencializar as capacidades organizativas e produtivas dos assentamentos rurais existentes.

No entanto, os acontecimentos seguintes evidenciam a continuidade na trajetória da formação social brasileira de uma dinâmica que distancia a política idealizada da política executada. A “reforma agrária” é operacionalizada com medidas paliativas em resposta as pressões sociais, distantes de promoverem a democratização do acesso à terra, reduzida a uma deficiente política de criação de assentamentos nos focos de conflito, dissociado de uma política nacional de desenvolvimento no campo.

No decurso de nossos estudos, percebemos também que a perspectiva da “recuperação” está diretamente associada aos discursos da “qualificação” dos assentamentos de reforma agrária, constantemente propagandeadas pelo Governo Lula, conjecturando para a recuperação do passivo social, econômico e ambiental dos assentamentos criados nos governos anteriores.

Abordaremos neste capítulo, os pressupostos do *programa de recuperação dos assentamentos* e as medidas operacionais que lhe são derivadas, enquanto mais uma estratégia para o desenvolvimento dos assentamentos, prevista no discurso institucional do Estado; em seguida, apresentaremos um quadro geral das demandas por “recuperação” dos assentamentos em Alagoas; e por fim, versaremos sobre as considerações dos principais agentes envolvidos a propósito das ações que pretendem a “recuperação” e dos discursos que priorizam a “qualificação” dos assentamentos no atual governo.

## 2.1 O PROGRAMA DE RECUPERAÇÃO DE ASSENTAMENTOS NO GOVERNO LULA: O DISCURSO DA “QUALIFICAÇÃO”

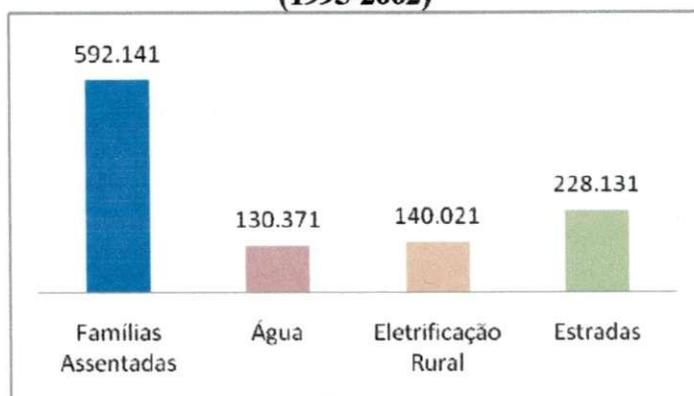
Na primeira gestão do Governo Lula, o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) lançou o *II Plano Nacional de Reforma Agrária* (PNRA) (BRASIL, 2003), apontando para a necessidade de ações integradas e com enfoque no “desenvolvimento territorial sustentável” para assegurar a qualidade dos assentamentos. Apresenta como uma de suas metas “*recuperar a capacidade produtiva e a viabilidade econômica dos atuais assentamentos*”.

Nesta perspectiva, o II PNRA estabelece o *Programa de Recuperação dos Atuais Assentamentos* e o identifica entre as diretrizes e estratégias políticas consideradas prioritárias nas ações governamentais, para o qual a recuperação dos assentamentos tem como objetivo “fazer dos assentamentos espaços de produção e qualidade de vida integrados ao desenvolvimento territorial” (BRASIL, 2003, p.15).

As ações previstas para implementação nos assentamentos existentes buscam se diferenciar das políticas estatais anteriores que se caracterizaram pelos seguintes aspectos: desapropriações isoladas espacialmente, ausência de políticas de garantia de infra-estrutura básica e de assistência técnica, desvinculação dos assentamentos de projetos produtivos e secundarização de segmentos sociais, como os indígenas, os quilombolas e as mulheres. Assim, afirmam que “esta situação demonstra a urgência de reorientação das políticas para recuperar os assentamentos e abrir novos horizontes à população beneficiária” (BRASIL, 2003, p.15).

A infra-estrutura social e produtiva (precariedade ou ausência) é um dos principais problemas que impedem a estruturação sócioeconômica dos assentamentos rurais no Brasil, bem como o não acesso ou acesso precarizado aos serviços sociais básicos como educação e saúde.

**Gráfico 2 – Relação famílias assentadas e infraestruturas executadas no Governo FHC (1995-2002)**



Fonte: Assessoria de Comunicação do INCRA.

**Tabela 7 – Famílias Assentadas e Infraestruturas Executadas (unidades)**

Famílias Assentadas	592.141
Açude	1.261
Poço	1.919
Ponte	55
Centro Comunitário	522
Escola	278
Eletrificação Rural (km)	17.985
Estradas (km)	31.737

Fonte: Assessoria de Comunicação do INCRA.

Os dados acima são ilustrativos das dissonâncias entre o número de famílias assentadas e os serviços infra-estruturais nas duas gestões do Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso. Mesmo considerando as críticas que questionam os números de assentamentos de famílias divulgados por aquele governo, com os dados apresentados pelos movimentos sociais e pesquisadores, é inegável o aumento expressivo de famílias assentadas no período 1995-2002. No entanto, este avanço quantitativo não se traduziu na qualidade dos serviços, quantidade de recursos e desenvolvimento social dos assentamentos. Esta situação exemplifica a observação presente no trabalho de DAVID CAUME:

(...) ainda que em sua formulação a ‘política de assentamento’ projete uma ação articulada e entrosada entre os diferentes órgãos estatais envolvidos na materialização do assentamento idealizado, na prática as divergências e os descompassos ganham visibilidade. (CAUME, 2006, p.48-49).

O Programa de Recuperação de Assentamentos têm como alvo prioritário os assentamentos rurais antigos, criados em gestões anteriores ao atual governo Lula, que apresentam carências de serviços básicos – principalmente de infra-estrutura básica - e que, portanto, são demandantes da “reorientação” das ações do Estado.

Na concepção do Programa, a recuperação implica basicamente na viabilização da infra-estrutura do assentamento, manutenção de assistência técnica, liberação de créditos para a produção e a garantia de políticas públicas de acesso à saúde e educação para as famílias assentadas nos assentamentos antigos e que não apresentam condições adequadas e de qualidade de vida (INCRA, 2004). Além da viabilização de contratos específicos para custeio produtivo e apoio à comercialização, para recuperar as capacidades produtivas dos assentamentos, tornando-os economicamente viáveis e, principalmente, possibilitando novas estratégias e condições de vida com qualidade para as famílias assentadas.

Medidas recentes no âmbito dos financiamentos para assentamentos – fruto de reivindicações antigas e de intensas negociações entre setores do governo e representantes dos assentados – estabeleceram condições que beneficiam especialmente os assentados que contraíram dívidas do PROCERA<sup>38</sup>. Por conseguinte, na normatização da linha de *Crédito Instalação* destinadas aos assentamentos (INCRA, 2009), entre outras modalidades para os novos assentamentos, estão previstas<sup>39</sup>:

- a. Recuperação/Materiais de Construção – compra de materiais de construções para reforma ou ampliação das casas até R\$5.000,00: “se destina a recuperação das unidades habitacionais nos Projetos de Assentamento que, após constatação por meio de laudo técnico, apresentem necessidade de reforma e/ou ampliação”;
- b. Reabilitação de Crédito Produção – até R\$6.000,00: “se destina à recuperação da capacidade de acesso a novos créditos, possibilitando a quitação de financiamentos contraídos no âmbito do Programa Especial de Crédito para Reforma Agrária – PROCERA”;
- c. Crédito Ambiental – R\$2.400,00 em 12 parcelas iguais: “se destina a financiar o plantio de árvores e a realização dos tratos culturais, durante dois anos, a partir da instalação de sistema agroflorestal – SAF, necessária à restauração ambiental da área de reserva legal dos assentamentos”. (INCRA, 2009).

Estas são as principais medidas específicas para a recuperação dos assentamentos, e como podemos observar, são importante, mais ainda pontuais. Porém, embora a modalidade

---

<sup>38</sup> “Renegociação de dívida do Procera possibilita novo acesso a créditos rurais”. Sexta-feira, 16 de Março de 2007.

<sup>39</sup> Passíveis de ser acessadas apenas pelos assentados que renegociaram anteriormente suas dívidas do PROCERA e que não foram incluídos da Dívida Ativa da União.

reabilitação de crédito, em termos gerais, implique em contrair uma dívida para saldar outra, eximindo\tirando o assentamento da situação de inadimplente perante as instituições financeiras, permite-lhe acessar novos recursos. Dada a importância do crédito no processo produtivo, na antecipação de capital para aumentar a produtividade do trabalho, bem como para a geração de renda – fator determinante para o desenvolvimento social das famílias assentadas.

Estas são as principais medidas específicas para a recuperação dos assentamentos, e como podemos observar, são importantes para reabilitar os assentados perante as instituições financeiras, dado a importância do crédito como antecipação de capital no processo produtivo, mas ainda pontuais.

A necessidade de medidas do governo para sanar a situação de inadimplência bancária dos assentados estava presente na pauta de reivindicação nacional dos movimentos sociais do campo, mas só recentemente foi consensuada entre os atores a modalidade “crédito-habilitação” apenas para os devedores do PROCERA que já providenciaram a renegociação de suas dívidas. Sobre este contexto, o MST comenta que:

Temos milhares de famílias imobilizadas, do ponto de vista de poder acessar um crédito que possibilitasse investimentos novos, etc. Essa era uma proposta nossa, não exatamente do crédito-reabilitação, mas a renegociação. O crédito surge como uma demanda de renegociação das dívidas. (D.N.S., dirigente nacional do MST, coordenação nacional do SPCMA).

Porém, esta “reabilitação” para contrair novos recursos creditícios pode incorrer em riscos de se transformar em futuras novas dívidas. Se a política de financiamento agrícola continuar na lógica individualista e indutora aos pacotes tecnológicos da agricultura capitalista que conforma o PRONAF, sem assistência técnica continuada e de qualidade (que associe pesquisa e extensão direcionadas a agricultura camponesa), sem apoios significativos para a agregação de valor através de beneficiamentos da produção (como a partir de agroindústrias), provavelmente as situações de “endividamento”, certo ou tarde, se repetirão. Fatores que se associam também a iniciativas de organização interna do assentamento – através de suas associações, cooperativas, entidades de apoio, movimentos sociais – para reconfiguração produtiva do assentamento potencializada com o acesso às políticas públicas.

Em relação a esta modalidade, dirigentes do MST reafirmam a importância deste crédito, mas ressalta que:

A nossa proposta de crédito carece de coisas anteriores ao momento do crédito bancário, e são na grande maioria questões referentes à estrutura, como recuperação de solos, estradas, infra-estruturas, agroindústria, etc. Sem que estas condições sejam pensadas e garantidas, não haverá como o crédito bancário vir a viabilizar de fato as famílias. (D.N.S., direção nacional do MST, coordenação nacional do SPCMA).

Em tese, a execução das ações para recuperação será orientada pela elaboração dos *Planos de Recuperação de Assentamentos* (PRA). Seguindo um roteiro mínimo, o PRA (semelhante ao PDA) requer um diagnóstico socioeconômico e ambiental do assentamento e de seu entorno, incluindo uma caracterização geral das famílias assentadas, e ainda, um plano de ação para o desenvolvimento sustentável do assentamento, aliando o diagnóstico às potencialidades locais e regionais identificadas, propondo ações necessárias para suprir as lacunas dos processos anteriores de implementação das políticas públicas, que condicionam o desenvolvimento e a consolidação destes assentamentos (INCRA, 2004).

Os PRAs são elaborados por entidades jurídicas (cooperativas, associações e Universidades) vinculadas ao INCRA (superintendência regional), através de convênio, para a execução dos serviços de Assistência Técnica Social e Ambiental (Programa ATES) para áreas de assentamentos rurais, que tem como parte de suas incumbências a elaboração de instrumentos de planejamento.

O Plano de Recuperação do Assentamento – PRA visa garantir que o Projeto de Assentamento atinja o nível desejado de desenvolvimento sustentável, proporcionando crescimento de renda de seus beneficiários, geração de empregos, aumento da produção e das condições de cidadania, através do atendimento de itens considerados básicos para esse fim, resultantes da intervenção de políticas governamentais e de parcerias institucionais e privadas. (...). O PRA deverá contemplar os projetos de assentamento que já possuem o Plano de Desenvolvimento em andamento (PDA), que balizará o planejamento das ações voltadas para a consolidação do projeto, bem como os projetos mais antigos, que não foram contemplados com o PDA e que deverão ter seu estágio de desenvolvimento avaliado, visando a sua recuperação econômica, produtiva, social e sua consolidação. (INCRA, 2004).

Em documento oficial do INCRA datado de 2004, encontramos as definições do perfil do assentamento demandante por recuperação mais precisas, bem como indica as orientações operacionais para a elaboração de um PRA. Nele encontramos a seguinte explicação:

o Plano de Recuperação do Assentamento - PRA é uma modalidade de intervenção orientada para os Projetos de Assentamento - PAs, instituídos há mais tempo, que se encontram nas fases 5 e 6 da classificação adotada pelo SIPRA<sup>40</sup>, com desenvolvimento e consolidação não consumados, em virtude da descontinuidade, interrupção ou não implementação das ações previstas pelo PDA, ou, mesmo, em decorrência da inexistência de tal Plano, ou qualquer outro percalço que tenha contribuído para sua não implementação. Por conseguinte, o PRA se traduz num conjunto de ações planejadas complementares ao PDA, ou de reformulação ou substituição deste, voltadas para garantir ao Projeto de Assentamento - PA o nível desejado de desenvolvimento sustentável (...). (INCRA, 2008, p.27)

Esta perspectiva de “recuperação” termina por naturalizar uma problemática em relação aos assentamentos, como uma etapa que todos os assentamentos, inclusive os que estão sendo criados recentemente, irão passar; ou melhor dizendo, como uma fase inerente ao processo de implantação e desenvolvimento dos assentamentos.

Partindo destes pressupostos – das deficiências históricas da política de assentamento e da necessidade de retomar o processo de desenvolvimento dos assentamentos antigos, com a premissa da “recuperação”- percebemos que se tornou predominante nos discursos dos gestores responsáveis pela execução da política de reforma agrária no Governo Lula, a ênfase na perspectiva da “qualificação” dos assentamentos<sup>41</sup>.

A perspectiva da “qualificação” dos assentamentos presente nos discursos oficiais para as áreas reformadas estão embasadas em diagnósticos e análises da situação dos assentamentos rurais no Brasil que apontam as deficiências e ineficiências da política de assentamentos rurais durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)<sup>42</sup>.

Diante destes levantamentos, é elaborado no âmbito do INCRA um conjunto de diretrizes e estratégias para a qualificação dos assentamentos explicitadas na forma de uma proposta preliminar, denominada *Plano de Qualificação dos Assentamentos* (MDA, 2007). Parte da análise de que “o crescimento do número de assentamentos, nos últimos anos, apontou o impacto positivo dessa política pública, mas também aumentou a demanda por melhorias na qualidade dos assentamentos” (MDA, 2007, p.29).

Este Plano, que não chegou a ser lançado em definitivo, objetiva estabelecer as diretrizes para as ações de qualificação dos projetos de assentamento e a construção de referências para o “novo modelo de reforma agrária” no Brasil. Nele encontramos também o

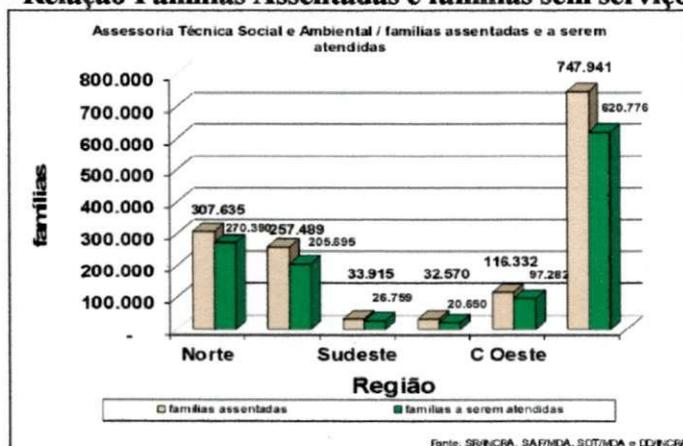
<sup>40</sup> Fase 5 – Assentamento em Estruturação; Fase 6 – Assentamento em Consolidação.

<sup>41</sup> Cf. BRASIL. Plano de Qualificação de Assentamentos, versão preliminar, MDA/INCRA, julho de 2007; “Dirigentes do Incra discutem planejamento e gestão para 2007”. Notícias do INCRA Quarta, 16 de Maio de 2007.

<sup>42</sup> Principalmente nos estudos e debates presentes em SPAROVEK (2003), LEITE *et al* (2004), SPAROVEK e FRANÇA (2005).

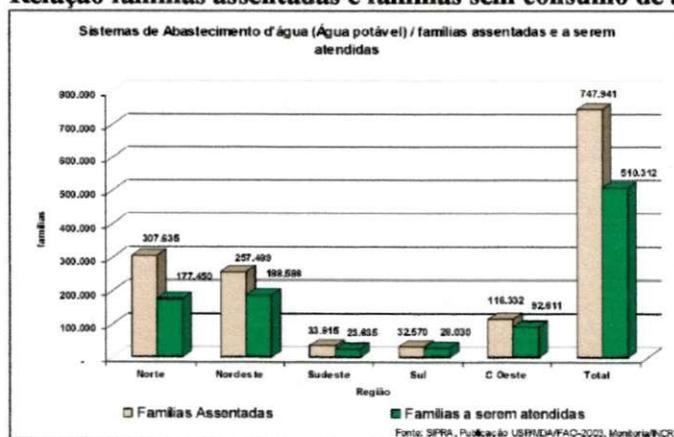
quantitativo de famílias que demandam serviços públicos, expressando os fatores que afetam o desenvolvimento dos projetos de assentamento. Como podemos observar nos gráficos abaixo em que mais de 80% das famílias assentadas em todas as regiões do Brasil não dispõem de assessoramento técnico pelo programa de ATEs, 69% não usufruem de água potável nos assentamentos e cerca de 90% das famílias não tiveram acesso a créditos de apoio para industrialização e comercialização de produtos agrícolas dos assentamentos através do Programa Terra Sol.

**Gráfico 3 – Relação Famílias Assentadas e famílias sem serviços de ATEs**



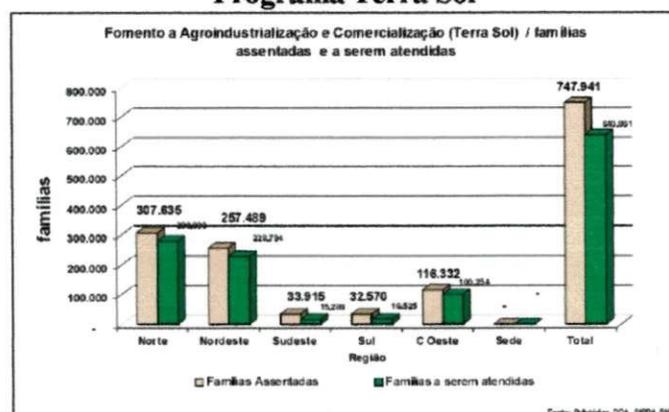
Fonte: MDA. Plano de Qualificação, 2007.

**Gráfico 4 – Relação famílias assentadas e famílias sem consumo de água potável**



Fonte: INCRÁ. Plano de Qualificação, 2007.

**Gráfico 5 – Relação famílias assentadas e famílias que não acessaram recursos do Programa Terra Sol**



Fonte: INCRA. Plano de Qualificação, 2007.

Nesta acepção, a “recuperação” se configura no âmbito governamental na perspectiva da proposição de novas estratégias para “qualificar” o desenvolvimento destes assentamentos, a partir da implementação de ações específicas que culminem na “consolidação”, e posterior “emancipação” dos assentamentos.

Do ponto de vista técnico-operacional, os assentamentos recebem o status de “consolidado” se estiverem executadas as ações básicas do INCRA após o ato de criação e da emissão na posse do assentamento. Compreende a execução das etapas básicas de *elaboração e aprovação do PDA, execução de serviços de medição topográfica, recursos de apoio à instalação (aquisição de alimentos, ferramentas e implementos básicos), disponibilização de habitação, disponibilização da infra-estrutura social básica (vias de acesso ao assentamento e aos lotes, abastecimento d’água, energia elétrica, entre outras), e outorga de título de domínio a pelo menos cinquenta por cento dos beneficiários*<sup>43</sup> (INCRA, 2001). Isto a partir de um “Diagnóstico de Evolução dos Projetos”, que identifica o estágio/fase em que se encontra o Projeto de Assentamento – 1. Fase de *Implantação*, 2. Fase de *Consolidação* e 3. PA’s aptos a serem consolidados (INCRA, 2001).

Esta “consolidação” pode ser entendida como um requisito no rol de etapas operacionais para o estabelecimento do status de “emancipação” do assentamento pelo INCRA, para o qual,

<sup>43</sup> Não são considerados para esse fim, os projetos agroextrativistas – PAE nem os Projetos de Desenvolvimento Sustentável – PDS.

um assentamento emancipado é um assentamento que, após ter participado de diversas políticas públicas de apoio, conseguiu encontrar seu caminho de desenvolvimento econômico estando consolidado e apto a integrar-se a vida do município em que está implantado. A emancipação se dá por ato do INCRA, observadas as determinações legais e regulamentares. A esta nova condição do assentamento dá-se o nome de Emancipado ou em processo de desenvolvimento econômico. (INCRA, s.d.)

Em alguns estados foi previsto a implantação de um programa-piloto<sup>44</sup> com o intuito de acelerar o processo de desenvolvimento dos assentamentos criados até dezembro de 2000 – *Programa de Consolidação e Emancipação*<sup>45</sup> (auto-suficiência) dos Assentamentos Resultantes da Reforma Agrária – PAC, com a finalidade de “dar continuidade às ações pertinentes à implantação, ao desenvolvimento sustentável e à consolidação dos projetos de assentamento de reforma agrária”. Por conseguinte, este programa institui como instrumento de planejamento de referência para o programa, a elaboração do *Plano de Consolidação de Assentamentos* (PCA) (INCRA, 2007). Neste caso, entende-se por consolidação,

o processo segundo o qual, o projeto de assentamento atingiu as condições de sustentabilidade social, organizacional, econômica e ambiental e as famílias assentadas utilizam regularmente os serviços e benefícios prestados pelas instituições municipais, estaduais e federais, assegurando-lhes o atendimento de suas necessidades básicas e essenciais para uma vida digna enquanto agricultores familiares. (INCRA, 2007, p.03)

O foco do programa está em prover as condições necessárias – o que implica em investimentos em infra-estrutura social, produtiva e ambiental, capacitação, assistência técnica e social no conjunto do assentamento – para que as famílias obtenham uma renda líquida que possibilite a sua “sustentabilidade”, mas principalmente, que permita a “independência das famílias em relação ao INCRA” (INCRA, 2007, p.06).

Percebemos então que o tema da “recuperação” dos assentamentos confere um debate complexo que, se levado a cabo pela política estatal implicaria em analisar seriamente os reflexos das políticas anteriores para as configurações dos assentamentos na atualidade, e ainda, as medidas necessárias para alterações dos quadros de pobreza e de pouca produtividade dos assentamentos, o que consistiria também na redefinição do processo de implantação dos novos assentamentos.

<sup>44</sup> Área de abrangência prevista: Região NE – Maranhão, Rio Grande do Norte e Sergipe; Região CO – Mato Grosso e Mato Grosso do Sul; Região SE – Minas Gerais e Região SU – Rio Grande do Sul e Paraná.

<sup>45</sup> Na normativa que estabelece o PCA, encontramos que “emancipação” corresponde ao termo utilizado pelo INCRA antes do Programa “Novo Mundo Rural”, no entanto, ainda não conseguimos localizar o conceito no contexto do programa citado.

## 2.2 O “CAMPO” SOCIAL DO PROGRAMA DE RECUPERAÇÃO DE ASSENTAMENTOS EM ALAGOAS

Há de fato um avanço no número de obtenção de terras em Alagoas e a conseqüente criação de assentamentos rurais, passando de 53 assentamentos no ano 2000 para 132 em 2007, sendo criados mais 21 assentamentos até janeiro de 2009. Há um crescimento de mais de 100%, o que representa um significativo processo de transformação no meio rural, transformando mais de 100 mil hectares, anteriormente pertencentes a propriedades privadas, em áreas de uso coletivo. No entanto, temos ainda os limites para a concretização de um processo de desenvolvimento dos assentamentos, impostos pelo próprio contexto alagoano na questão fundiária, agrária, política, econômica.

A realidade social, econômica e cultural das áreas de assentamentos em Alagoas é muito difícil. O modelo de reforma agrária implementado nestas áreas não cumpriu seu papel principal, ou seja, o de trazer o homem de volta ao campo para produzir sua subsistência e promover o desenvolvimento, melhorando a distribuição de renda, promovendo inclusão social e melhoria da qualidade de vida no mundo rural. As deficiências das políticas implementadas geraram problemas nos assentamentos, tais como, assentados endividados e sem acesso a dimensões básicas de infra-estrutura, como saúde, educação, cultura, estradas para escoar a produção e assistência técnica de qualidade. Esses problemas acabaram transformando a maioria dos assentamentos de Alagoas em áreas que não produzem significativamente ou que estão com sua produção abaixo de suas possibilidades (ALAGOAS, 2006, p.161).

Esse avanço quantitativo, segundo um dos gestores da política de assentamentos e reforma agrária em Alagoas, gera também uma “crise de crescimento”, traz novos desafios a política de assentamentos referente à continuidade deste processo de transformação de trabalhadores rurais sem-terra em assentados, de áreas improdutivas para assentamentos rurais, ou nos termos do Programa, desafio de qualificar estes novos e antigos espaços rurais transformados.

(...) o assentamento não pode ser um espaço só para a agricultura, tem que ser um espaço para o cinema, para o lazer, tem que ter escola de boa qualidade, você tem que ter acesso, um processo de comercialização, uma assistência técnica que tenha condições de orientar a produção do assentado, para que o assentado tenha condições de produzir. (E.O., representante da superintendência regional do INCRA - Alagoas)

O que nos evidencia que a lógica da política de assentamentos, na prática, é que primeiro cria-se os assentamentos e só depois planeja o que fazer com eles. Embora reconheçamos que esta ânsia pela criação de assentamentos e execução pontual das ações pertinentes à este processo tanto decorre da necessidade de agir do Estado perante a sociedade e seus usos como propaganda política dos números do governo, mas também pelas constantes pressões dos trabalhadores rurais frente aos seus dirigentes e lideranças políticas para a obtenção de “conquistas” para a base social acampada e assentada, estes também organizados nos movimentos sociais.

Embora não tendo um levantamento geral das demandas por políticas públicas e serviços sociais dos assentamentos em Alagoas (nem no INCRA, nem com os movimentos sociais), as demandas dos assentamentos - sob a gestão direta da Diretoria de Desenvolvimento - são identificadas a partir das pendências apresentadas pelos próprios assentados através dos movimentos sociais, em especial nas mobilizações que geram pautas de reivindicação; ou, em menor medida, a partir dos planos de recuperação dos assentamentos encaminhados pelas prestadoras de serviços para o INCRA, ou ainda pelas visitas técnicas deste órgão às áreas de assentamento.

**Tabela 8 – Situação dos Assentamentos quanto a existência de Infraestrutura e Serviços – Alagoas**

ABASTECIMENTO D'ÁGUA	Alagoas		Sertão		Agreste		Zona da Mata		Litoral Norte	
	N. de Assent.	%								
SEM	45	67,16	3	33,33	8	66,67	13	59,01	21	87,50
COM	22	32,84	6	66,67	4	33,33	9	40,99	3	12,50
Total	67	100	9	100	12	100	22	100	24	100
AÇUDES	Alagoas		Sertão		Agreste		Zona da Mata		Litoral Norte	
	N. de Assent.	%								
SEM	67	100	9	100	12	100	22	100	24	100
COM	27	40,30	5	55,55	3	25,00	8	36,36	24	100
Total	40	59,70	4	44,45	9	75,00	14	63,64	0	0
POÇOS ARTESIANOS	Alagoas		Sertão		Agreste		Zona da Mata		Litoral Norte	
	N. de Assent.	%								
SEM	67	100	9	100	12	100	22	100	24	100
COM	58	86,57	6	66,67	7	58,33	21	94,45	24	100
Total	9	13,43	3	33,33	5	41,67	1	4,54	0	0
ENERGIA ELÉTRICA	Alagoas		Sertão		Agreste		Zona da Mata		Litoral Norte	
	N. de Assent.	%								
SEM	67	100	9	100	12	100	22	100	24	100
COM	22	32,84	3	33,33	2	16,67	8	36,36	9	37,50
Total	45	67,16	6	66,67	10	83,33	14	63,64	15	62,50
ESCOLAS	Alagoas		Sertão		Agreste		Zona da Mata		Litoral Norte	
	N. de Assent.	%								

	Assent.									
SEM	67	100	9	100	12	100	22	100	24	100
COM	37	55,22	4	44,44	7	58,33	12	54,55	14	58,33
Total	30	44,78	5	55,56	5	41,67	10	45,45	10	41,67

Fonte: II PRRA, Alagoas, 2007. Dados originalmente levantados pela pesquisa Impacto dos Assentamentos.

Atualmente estão conveniadas ao INCRA (07) prestadoras de serviços de ATES, que além de outras demandas, são responsáveis pela elaboração dos planos (PDA's e PRA's). Dessas, apenas uma pode ser considerada independente de movimentos sociais.

Considerando os critérios definidos nacionalmente sob gerência do INCRA/MDA (INCRA, 2008), em Alagoas elencamos cerca de 60 assentamentos demandantes de ações de recuperação, ou seja, estão nas fases 5 (estruturação) e 6 (consolidação); mas segundo dados fornecidos pela superintendência regional, estão elencados 119 assentamentos no quadro de demandas para a elaboração dos planos de recuperação.

**Tabela 9 – Situação dos Planos de Recuperação de Assentamentos - Alagoas**

Situação dos PRAs	Assentamentos
Em execução	18
Em análise	3
Concluídos	28
Programados para 2009	11
Aptos para executar	59
<b>TOTAL</b>	<b>119</b>

Fonte: Coordenação do PDAPRA. INCRA SR22. Situação em abril de 2009

Para o MST, a “recuperação” tendo em vista a qualificação real dos assentamentos deve prover as condições mínimas necessárias para a reprodução social das famílias assentadas e a viabilização dos assentamentos criados. Estas condições mínimas se referem as que hoje são colocadas como as principais demandas dos assentamentos antigos: estradas de acesso e vicinais, abastecimento d’água para consumo doméstico, eletrificação rural (apesar do avanço no atual governo pelo programa “Luz para Todos”, mas que atende primordialmente o beneficiamento doméstico), água para produção, educação (escolas instaladas nos assentamentos ou condições adequadas de deslocamento e acesso às escolas

próximas aos estudantes que vivem nos assentamentos, bem como uma proposta pedagógica adequada à realidade vivida pelos filhos de agricultores).

Embora a ação política dos trabalhadores sem terra esteja fundamentalmente centrada na reivindicação por terra e, portanto, na realização das “ocupações” como principal tática de pressão social, as mobilizações públicas organizadas pelo Movimento também inclui com prioridade as demandas apresentadas pelo segmento “assentado”<sup>46</sup>, como liberação dos recursos públicos (fomento, habitação, produção), liberação de sementes, garantia de acesso aos serviços educacionais (construção de escolas, melhoria das infraestruturas, transporte), assistência técnica, recuperação ambiental.

O assentamento é um lugar de moradia, mas fundamentalmente é um espaço de produção, então, as infraestruturas devem contemplar não apenas as necessidades domésticas, mas também as necessidades dos trabalhos produtivos nos assentamentos, afetados ainda pela falta de meios justos de comercialização de seus produtos, que em geral ficam a mercê dos comerciantes indiretos, conhecidos como “atravessadores”.

Aponta-se ainda os limites decorrentes das formas como são concebidas as linhas de crédito, embora com o acréscimo de mais de 100% nos últimos anos, concebido como excludente visto que o acesso é dificultado para os trabalhadores e é destinado a uma unidade produtiva sem as infraestruturas e medidas técnicas necessárias (como a recuperação do solo) para potencializar a aplicação dos investimentos na unidade produtiva. A lógica atual do crédito estimula o individualismo das famílias, posto que não haja uma linha de crédito direcionada para investimentos coletivos.

Por outro lado, a agroindustrialização é apontada como uma das prioridades do INCRA local para o investimento no que concerne a potencialização da produção dos assentamentos<sup>47</sup>. Segundo o diretor de desenvolvimento do INCRA, foram liberados em 2008 aproximadamente 600 mil reais para agroindústrias, com recursos do programa Terra Sol.

### **2.3 A “RECUPERAÇÃO” E “QUALIFICAÇÃO” SOB O OLHAR DO MST E DO INCRA**

---

<sup>46</sup> “MST exige liberação de verbas no Banco do Brasil” (Gazeta de Alagoas, terça-feira, 14 de Março de 2006); “Governo garante sementes para sem-terra” (Tribuna de Alagoas, terça-feira, 18 de Abril de 2006); “INCRA comprova atendimento de pauta e reafirma compromisso com MST” (Tribuna do Sertão, quarta-feira, 10 de Junho de 2009).

<sup>47</sup> Referência aos projetos financiados pelo INCRA: beneficiamento de polpa de frutas (Pindoba), beneficiamento do amendoim e do côco (União dos Palmares) e beneficiamento do milho (Girau do Ponciano).

O discurso da qualificação foi recebido pelo MST com estranhamento, considerando que demonstrava ser uma opção do governo em intervir nas áreas já criadas em detrimento do assentamento de novas famílias demandantes de terra no Brasil, e principalmente, de dispensar as ações que venham a promover as mudanças necessárias na estrutura fundiária, ainda que prescrito no II PNRA, inserindo os pequenos produtores rurais numa dinâmica produtiva para o desenvolvimento local, regional e da economia do país.

Uma vez que o assentamento não é concebido como uma política pública, então agente vai ter uma série de limites. Primeiro, o limite que o assentamento é criado e ele muitas vezes não entra na dinâmica, seja em qualquer esfera – federal, estadual ou municipal - de que é um segmento que demanda políticas públicas, e algumas políticas públicas inclusive com a especificidade de um assentamento rural, que o público que está ali se encontra. As coisas são muito desarticuladas.

(...)

As políticas públicas, na grande maioria, quando vem para os assentamentos, eu vejo que elas vem muito mais por um certo nível de conscientização que as famílias adquirem no processo de luta de que tem direito, de que vão ter direito a escola, direito a saúde, mas não vão dentro de um planejamento que o Estado consiga dialogar com as organizações, com os movimentos, com as famílias e entender que ali é um espaço onde está se reproduzindo a vida, que tem famílias, e que precisam ter acesso as políticas. (D.N.S., direção nacional do MST, coordenação nacional do SPCMA)

Para o MST, *“esse debate da recuperação dos assentamentos antigos está relacionado ao debate proposto pelo governo da “qualidade” versus a “quantidade”*” (D.N.S., direção nacional do MST, coordenação nacional do SPCMA). Percebemos que não se trata de uma discordância do enfoque na qualificação dos assentamentos, por que reconhece a importância da garantia de um conjunto de ações governamentais articuladas e planejadas para viabilizar social e economicamente os assentamentos antigos. No entanto, considera que, *“a afirmação da qualidade, na verdade, é uma negação da garantia do processo de reforma agrária com o assentamento de novas famílias”*.

Há um entendimento nos debates e discursos do MST que a perspectiva da qualificação dos assentamentos obscurece o debate geral da reforma agrária, que envolve a desapropriação, a mudança na estrutura fundiária, que requer a revisão e mudança dos índices de produtividade das propriedades rurais. Não se observa uma preocupação do governo, operacionalizada concretamente em ações e políticas governamentais para a qualificação dos assentamentos, o que fica evidente porque a política do Estado através do INCRA como órgão gestor da política de “reforma agrária”, não apresenta nenhuma alteração estrutural, visto que

*“o próprio governo continua na lógica do “novo mundo rural”, que é assentar famílias para garantir que minimizem os conflitos (...)”.*

Para estes sujeitos, há uma política clara de priorização do agronegócio em detrimento da agricultura familiar e das unidades produtivas representadas pelos assentamentos rurais.

Os indicativos de ações concretas para os assentamentos de reforma agrária limitaram-se aos discursos de qualidade. As poucas políticas propostas, tais como: preço mínimo, aquisição de alimentos e comercialização, situadas no âmbito da CONAB, enraizaram-se superficialmente no aparato do Estado. Acima de tudo, quando houve tal possibilidade de fixação e expansão, foram rapidamente sufocadas e banalizadas pelos índices de inadimplência sem acompanhar o conjunto de variáveis inerentes às atividades e políticas agrícolas, ora em vigor. Mesmo a assistência técnica, agora denominado de Assessoria Técnica Social e Ambiental à Reforma Agrária (ATES), que poderia representar um avanço estruturante das políticas públicas para a pequena agricultura, encontra inúmeras dificuldades na sua operacionalização junto aos assentamentos. (MST, 2005, p.1).

Por outro lado, o MST assume ainda que o desafio de qualificar os assentamentos, não gira apenas em torno da implementação das políticas públicas de governo, mas é também um desafio interno refletir sobre a importância dos assentamentos na configuração política da luta pela terra.

O primeiro grande desafio é o conjunto da nossa militância, começando pelas instâncias nacionais, compreender que dar nova qualidade para os assentamentos, tanto no conteúdo como na forma, é uma condição importante para continuarmos na luta e em defesa de um projeto de reforma agrária que não resolva apenas os problemas imediatos das famílias, mas faça parte de um projeto de mudança mais profunda da sociedade. (MST, 2008a, p.2).

A política do governo federal é resumida da seguinte forma: *“é desapropriar ou adquirir áreas, nessa lógica de mediar o conflito de forma muito pontual, e aí como é de forma pontual não prioriza as áreas boas, não prioriza as áreas que sejam próximas aos grandes centros, ou às cidades mesmo”.* As políticas de habitação, crédito para produção, assistência técnica, capacitação, vem de forma fragmentada, não há um planejamento em que se articulem e se definam os papéis do município, do estado, do governo federal em relação aos assentamentos. Na opinião de um dos representantes da direção nacional do Movimento,

o grande problema é que os assentamentos não estão dentro de fato, de uma política maior que venha cumprir, em especial a partir da concepção do

Estado, um papel no desenvolvimento da sociedade brasileira. Não é tido de fato como uma política. Infelizmente, ainda neste governo, os assentamentos continuam cumprindo o papel de minimizar as tensões que tem no campo, na disputa, na luta pela terra. *(D.N.S., dirigente nacional do MST, coordenação nacional do SPCMA)*

Se “recuperar” pressupõe corrigir as falhas e preencher as lacunas da política de assentamentos em períodos anteriores, seria necessário modificar a configuração das políticas públicas destinadas aos novos assentamentos. De outro modo, é ver no presente o retrato previsível do assentamento no futuro – o de um espaço social continuamente marcado pela inoperância da política nacional de assentamento de famílias rurais sem-terras.

Um dos fatores institucionais limitantes da ação do INCRA para o desenvolvimento dos assentamentos diz respeito às impossibilidades de realizar parcerias com as prefeituras, dado o alto índice de inadimplência, fazendo do INCRA “um parceiro solitário”, como afirmou o superintendente regional do INCRA em Alagoas:

Mas, hoje, a grande dificuldade nossa é que o INCRA é um órgão solitário. As prefeituras não tem condições de ajudar e o governo do Estado passa por uma crise que ainda não conseguiu resolver. Reforma agrária não é só desapropriação. É preciso dar continuidade ao assentamento, garantir saúde, educação, transporte, segurança (...). É preciso que os municípios e o Estado nos ajudem. O INCRA acaba só, tendo que atuar em áreas demais para o tamanho que o órgão tem. *(Gilberto Coutinho. Gazeta de Alagoas, 2009).*

Algumas parcerias são realizadas apenas no campo da educação, com escolas agrotécnicas e universidades para promoção de cursos específicos para o público jovem assentado ou para a atuação de estagiários e realização de projetos universitários em áreas de assentamentos. Mas em geral, as ações são hegemonicamente concebidas e realizadas no âmbito no governo federal. Questionado sobre as ações do INCRA para a “qualificação” dos assentamentos, um de seus representantes explicou que:

você precisa criar condições para isso, precisa uma logística muito forte. Você precisa de parceiros para construir estradas, para melhorar as condições do assentamento, escolas de boa qualidade, porque quando você parte para discussão de uma escola, de um posto de saúde, de um centro comunitário, para uma praça, uma quadra de esporte que envolve vários programas, você tem que ter um parceiro que é a prefeitura, mas geralmente em Alagoas você encontra prefeituras inadimplentes, sem condições de conveniar, sem condições de fazer um investimento no assentamento. Além do mais, há incompreensão de que um assentamento é mais um bairro ou um distrito do município, e as prefeituras não tem essa consciência. *(E.O., representante da superintendência regional do INCRA - Alagoas)*

Para representantes do INCRA local, falta ainda o desenvolvimento de uma “consciência cooperativa” por parte dos trabalhadores assentados no uso dos créditos para produção. A inexistência de um órgão estadual de assistência técnica e extensão rural como a EMATER e a descontinuidade do programa de ATES, é mais um dos fatores limitantes ao processo de desenvolvimento, que poderia contribuir com o do aumento da produção e da produtividade dos assentamentos em Alagoas, promovendo a capacitação dos trabalhadores, realizando pesquisas no campo da produção familiar, criando e adaptando tecnologias alternativas e de baixo custo para os pequenos produtores, articulando meios de comercialização regional.

As iniciativas do estado (unidade da federação) são ainda pontuais, como o apoio à realização das feiras estaduais da reforma agrária, construção de casas de farinha, manutenção das Escolas Itinerantes<sup>48</sup>, mas que não faz parte de uma política educacional estadual para o meio rural. O governo do estado recebe fortes críticas dos movimentos sociais porque a força de trabalho dos assentamentos e a capacidade de produção dos assentamentos para o mercado interno não são inseridos nos Arranjos Produtivos Locais (APL).

Na verdade o que há, se agente for pensar do ponto de vista das políticas públicas do governo do estado para as áreas de assentamento, são demandas atendidas e as demandas também pontuais que é fruto das demandas e da pressão dos movimentos sociais”.

(...)

E a ação do governo do estado hoje em Alagoas, é mais para evitar o conflito, e não é um conflito hoje dos sem terra com o fazendeiro, com os proprietários; na verdade, é para amenizar o conflito dos sem terra com o governo, no que se refere à pressão. (D.N.S., dirigente nacional do MST, coordenação nacional do SPCMA)

Em geral, é ausente em Alagoas (e no Brasil) um programa de desenvolvimento regional e territorial, no âmbito de uma política ampla de reforma agrária, associando as demandas dos segmentos rurais e urbanos, ou seja, do conjunto da sociedade, para além de uma política de cunho puramente social.

Embora a implantação dos assentados tenha significado a ampliação do acesso aos bens e serviços públicos pelos sujeitos assentados, que de outra forma dificilmente teriam acesso, não significa que essas ações tenham concorrido plenamente para a potencialização

---

<sup>48</sup> Para a garantia da escolarização infantil nas áreas de acampamentos de sem terras.

das capacidades dos sujeitos, principalmente pela manutenção ainda de um quadro de pobreza do trabalhador rural e de sua família.

No entanto, essas fragilidades estruturais não desvalidam os avanços e a importância destes assentamentos para as famílias, enquanto conquistas e expressões concretas das lutas de milhares de trabalhadores e trabalhadoras rurais pela transformação rural a partir da reforma agrária.

### CAPÍTULO III

## ALAGOAS, QUESTÃO AGRÁRIA E ASSENTAMENTOS RURAIS

Assim como nos demais estados do Brasil, o estado de Alagoas apresenta um espaço social agrário com bases conservadoras – manutenção de latifúndios, monoculturas, poder das oligarquias rurais e relações de trabalho precarizadas. Esta configuração socioeconômica tem sido alvo de inúmeros conflitos por terras, tanto no passado entre os próprios colonizadores do território, pelos negros, indígenas e camponeses, quanto no presente pelos atuais sem-terras.

Neste capítulo, apresentaremos as bases da formação do território alagoano, primando nosso olhar sobre os aspectos relacionados à trajetória da questão agrária no Estado. Posteriormente, apresentaremos a caracterização socioeconômica do estado de Alagoas. E por fim, enfocaremos nossa análise acerca dos movimentos sociais do campo, em especial o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – sujeito coletivo em que situamos nossa pesquisa, apresentando ainda um quadro estadual dos assentamentos rurais.

O estado de Alagoas apresenta uma situação singular, marcada por avanços e retrocessos, o moderno e o atrasado, que se revelam em baixos índices sociais e econômicos. Como veremos, as raízes rurais do estado de Alagoas se ramificou por todos os setores da sociedade alagoana (cultural, político, econômico), gerando efeitos negativos que reverberam até os dias atuais.

### 3.1 O ESTADO DE ALAGOAS: A QUESTÃO AGRÁRIA E A FORMAÇÃO DA SOCIEDADE

*Alagoas: “uma sociedade que não tinha pressa em mudar”<sup>49</sup>*

---

<sup>49</sup> Expressão utilizada por Elcio de G. Verçosa (1997) para caracterizar o cerne da formação da sociedade alagoana.

Elcio Verçosa

A história da sociedade alagoana está diretamente relacionada ao processo de formação da sociedade brasileira, desde o período de colonização por Portugal, iniciado no século XVI. O processo de povoamento do território de Alagoas ocorreu a partir da constituição das sesmarias<sup>50</sup>, distribuídas pelo donatário da Capitania de Pernambuco - Duarte Coelho - alcançando a emancipação em 1817. As primeiras povoações foram os espaços territoriais que hoje compreendem as cidades de Penedo, Porto Calvo, Marechal Deodoro e Santa Luzia do Norte.

As grandes extensões de terra, a produção de itens primários para exportação e o uso do trabalho escravo foram características que marcaram as origens da formação social brasileira, desde os tempos coloniais - quando a produção interna visava à satisfação dos interesses comerciais da Coroa portuguesa, até os períodos seguintes da história brasileira. No período colonial vigorou um sistema de produção à base da propriedade privada (sesmarias), com a produção de matéria-prima destinada à exportação para os países europeus (principalmente, a cana-de-açúcar que possuía naquela época grande valor comercial) e com utilização de mão-de-obra escrava<sup>51</sup>.

O nordeste brasileiro, como as demais regiões da Colônia, desempenhava o papel de produtor e exportador de matéria-prima para subsidiar a produção dos países mais industrializados. Desse modo, o nordeste foi ocupado territorialmente em função dos interesses do mercado europeu, especializando-se na produção de açúcar a partir da cana, que se adaptou muito bem nesta faixa territorial, bem como no cultivo do algodão e do café. A partir do século XIX, os fortes investimentos da alta burguesia européia impulsionaram a modernização dos engenhos e a instalação de ferrovias, o que por sua vez demandou grandes e contínuas extensões de terra para os monocultivos. Durante muitos anos, esta foi a principal característica da economia nordestina.

O cultivo de arroz, côco, leguminosas, mandioca, feijão, milho, o fumo, eram culturas presentes nas lavouras nordestinas. No entanto, como bem salienta DIEGUES JÚNIOR (2002, p.110), “apesar de se ter prendido à cultura da cana, à sua exclusividade, ao seu lado havia, em engenhos, plantio de outros gêneros (...). Mas, isso nem sempre em grande escala, e

---

<sup>50</sup> O começo da colonização do território alagoano se fez através da concessão de sesmarias. Eram extensas datas de terra, abrangendo grandes espaços territoriais. Mais tarde, no correr dos tempos, essas sesmarias foram dividindo-se; multiplicou-se em outros primitivos engenhos. (DIEGUES JR., 2002:192).

<sup>51</sup> A produção e a industrialização da cana-de-açúcar nos moldes da formação econômica alagoana só foram possíveis com a escravização de índios nativos e de negros trazidos de países africanos.

quase mais para consumo próprio.” A “ditadura da cana-de-açúcar” (VERÇOSA, 1997, p.96) relegou a um papel secundário a economia de subsistência, desvalorizando a produção local para o abastecimento interno dos produtos de consumo diário da maioria da população, bem como precarizando os trabalhos agrícolas em regime familiar e os pequenos empreendimentos.

Após a Independência de Portugal em 1822, o Brasil Imperial é pressionado pelos movimentos políticos para a supressão do regime escravagista no Brasil<sup>52</sup> e conseqüentemente do regime sesmarial. As oligarquias rurais preocupadas em “perder” suas terras para os negros “livres” e para os imigrantes e como estratégia para a manutenção de seus interesses e poder de controle sobre a posse e o uso das terras, elaboraram e aprovaram em 1850 a Lei de Terras. Esta foi a primeira legislação brasileira com fins de regulação fundiária, que promoveu a mercantilização da propriedade da terra, garantindo o “direito” a terra apenas àqueles que pudessem pagar por ela.

Em oposição aos que relacionam a atual estrutura fundiária contemporânea às origens da colonização, José de Souza Martins concebe que, “o latifúndio brasileiro contemporâneo, enquanto latifúndio no sentido sociológico e político, é produto da questão agrária que se institucionaliza na segunda metade do século XIX” (2002, p.164). A Lei de Terras, afirma MARTINS (2002, p.168), “já nasce desqualificada na própria origem e na prática de uma política agrária que tinha por objetivo assegurar a expansão da grande lavoura e não a redistribuição de terras”, reforçando uma lógica concentracionista, uma acumulação capitalista originária pelos grandes proprietários de terra e ainda, abrindo caminhos para a absorção do “trabalho livre” nas grandes monoculturas.

Os “senhores de terra” tanto detiam capital para comprar mais terras “disponíveis”, quanto influência política para legislar à seu favor e ainda, o poder de coerção e de exercer violência física para expulsar posseiros, negros “livres” das suas supostas propriedades.

A estrutura fundiária caracterizada pela concentração e pela desigualdade social continua sem qualquer alteração mesmo com a primeira constituição brasileira republicana, em 1891. Com a crise da agricultura extensiva para exportação, os grandes proprietários cediam parte de suas terras para o trabalho agrícola de pequenos produtos, como forma de garantir alguma renda e manter a terra trabalhada.

As características particulares do capitalismo agrário instaurado no caso brasileiro instauraram os aspectos mais contraproducentes desse modo de produção. O

---

<sup>52</sup> Que vai se tornar inadiável e finalmente é promulgada a Lei Áurea em 1888.

“subdesenvolvimento” da sociedade brasileira não é uma etapa anterior a condição de “desenvolvimento”, mas deve ser considerado como uma feição do capitalismo no caso do Brasil, corrompendo as estruturas sociais (pobreza e desigualdade), políticas (autoritárias) e econômicas (concentração fundiária e de riqueza) (SILVA, 1981; FERNANDES, 2008). Estes aspectos configuraram uma estrutura social e econômica que perdura até os dias de hoje, o que se fez sentir implícita e explicitamente na trajetória de desenvolvimento da sociedade alagoana.

A ocupação do território alagoano se deu preponderantemente nas margens do Rio São Francisco e do litoral norte a sul, com voracidade absorvendo as áreas de mata atlântica<sup>53</sup> e dizimando populações indígenas<sup>54</sup>. A insubordinação indígena ao trabalho forçado nos engenhos foi mais um dos motivos para os donatários e senhores de terra recorrerem à mão-de-obra escrava<sup>55</sup> de homens e mulheres negros trazidos de países africanos, visando suprir a demanda de trabalho na produção canavieira. Lentamente, a ocupação do território alagoano prosseguiu para a região semi-árida, creditando investimentos no cultivo de algodão. Uma fatia crescente no mercado internacional dado o desenvolvimento da indústria têxtil na Europa, principalmente pela Inglaterra, mas que logo perdeu a competitividade causando o desinteresse de investimentos neste setor (SOUZA, 2001).

Paralelamente à configuração econômica da sociedade alagoana, o processo de construção política do estado (que sabemos, não está dissociado do processo social e econômico) foi balizado pela consolidação e ocupação dos espaços de poder na administração pública atrelada às oligarquias rurais, numa conjugação dos poderes econômicos e políticos. Nas palavras de LESSA (2008, p.02), Alagoas é “uma formação social politicamente dominada pelo latifúndio”. A cultura da cana-de-açúcar se consolidou também em Alagoas como a principal base de sustentação da economia alagoana.

Assim, a criação de gado e a agricultura da cana para produção de açúcar, em extensas áreas de terra, com a finalidade de atender as necessidades de pólos mais dinâmicos e do mercado externo, formaram a base em que se

<sup>53</sup> Inicialmente, o interesse de Portugal era na exploração das matas do território colonizado, principalmente para a extração de madeira e peles, de grande valor econômico no mercado europeu, chegando a quase extinção do Pau-Brasil (PRADO JR, 1985).

<sup>54</sup> A nação indígena Caeté foi umas das que mais resistiram e sofreram a invasão portuguesa. Insubordinando-se ao trabalho forçado e com o fato de os índios terem devorado parte da tripulação do navio português em que figuras tidas como ilustres pela Coroa (entre eles o bispo de Salvador), foi o estopim para a perseguição e massacre desta nação indígena, que habitavam na região que atualmente se encontra a cidade de Coruripe (VERÇOSA, 1997:37).

<sup>55</sup> Em 1855, contabilizava-se 44.418 negros escravizados em Alagoas, para uma população total de 249.704 habitantes.

desenvolveram e se reproduziram as condições da atual estrutura agrícola em Alagoas. Por outro lado, o aproveitamento parcial dessas áreas, cujos limites eram às vezes imprecisos, concentradas nas mãos de poucos proprietários, produzindo sob o trabalho escravo, constituiu-se no campo da nossa estrutura fundiária, ensejando as relações de poder características do “coronelismo” alagoano no campo e o aparecimento dos primeiros latifúndios improdutivos, que subsistem até os tempos atuais. (SOUZA, 2001, p.38)

LESSA (2002, p.31) observa, a partir da segunda metade da década de 50 do século XIX, três processos de diferenciação econômica em Alagoas: a implantação da bacia leiteira no sertão, o desenvolvimento da lavoura de fumo no agreste (Arapiraca) e a expansão das áreas de plantio de cana nos tabuleiros localizados nas regiões da zona da mata e do sul do estado.

Na região leste do estado, a relação entre concentração de terras e de renda é mais nítida, pois é a região onde se concentram as plantações de cana de açúcar e álcool. Desta região canavieira, houve um grande processo de expulsão dos pequenos produtores devido ao avanço do cultivo da cana nas áreas de tabuleiros. Estas áreas tornaram-se propícias devido ao uso intensivo de adubos químicos e pelo melhoramento genético de espécies de cana, adaptando-se melhor aos solos pouco férteis dos tabuleiros, e conseqüentemente, substituindo as matas por extensos canaviais. (ANDRADE, 1986, p.28-29). Mas, também nas regiões agreste e sertão, mesmo não sendo dominada pela cana e com menor incidência de latifúndios, apresentam de um lado o alto número de minifúndios e de outro, uma elevada concentração de renda.

Nas décadas de 60 e 70 do século XX, consolidou-se no Brasil um modelo capitalista na agricultura, impulsionado pelo governo militar para a modernização do campo. Foi o período auge do uso de biotecnologias, maquinários, aliando à uma cadeia produtiva baseada na industrialização de produtos agrícolas, num processo acelerado de acumulação de capital agroindustrial, concentrando meios de produção, propriedade da terra e de diferentes capitais – agrícola, mercantil, industrial e financeiro. Fatores que contribuíram para agravar a expropriação de trabalhadores rurais e minimizou o papel dos pequenos produtores no mercado, incapazes de concorrer com o crescimento e a modernização das grandes propriedades produtoras de matérias-primas para as agroindústrias brasileiras e multinacionais.

Economicamente, a cana e a produção do açúcar foram o segmento econômico de maior importância na região nordeste, desenvolvendo processualmente um sistema

sucroalcooleiro que fortaleceu o setor a partir da concentração das unidades de processamento em determinados estados brasileiros, como se pode observar na tabela a seguir.

**Tabela 10 – Usinas no Nordeste 1910-2008<sup>56</sup>**

Estados NE	1910	1935- 1936	1979	2008
Maranhão	3	3	1	4
Piauí	1	1	1	1
Ceará	-	1	2	2
Rio Grande do Norte	4	4	2	4
Paraíba	5	7	7	9
Pernambuco	46	72	41	23
Alagoas	6	23	27	24
Sergipe	62	80	4	6
Bahia	7	16	5	3
<b>Total</b>	<b>134</b>	<b>207</b>	<b>90</b>	<b>76</b>

Fonte: SANTOS (2003) e Relatório Econômico (2009).

A partir da década de 70, fica evidente a diminuição quantitativa das unidades agroindustriais. Porém, isto não significou uma queda na produção de açúcar. Ao contrário, houve um aumento da demanda no mercado internacional, impulsionada pela segunda guerra mundial, bem como no mercado interno. Ocorre um processo de “reordenamento da produção açucareira”, concentrando e ampliando a produção nos estados de Pernambuco e Alagoas.

Deste processo, podemos depreender que se segue também uma ampliação da concentração de terras nestes estados para atender as demandas crescentes de produção, e conseqüentemente, a diminuição de áreas de terras destinadas a outros cultivos. Bem como, o aumento da absorção de mão-de-obra “sobrante” destas áreas de terras suprimidas pelo setor sucroalcooleiro, para as penosas safras de corte de cana. O setor usufruiu forte incentivo e recursos para a modernização das agroindústrias (usinas) sob a alegação de “progresso”, principalmente nas décadas de 70<sup>57</sup> e 80 – o que não ocorreu com outras culturas importantes para o abastecimento interno como mandioca, milho e feijão.

<sup>56</sup> Esta tabela foi elaborada a partir de dados encontrados em SANTOS (2003) e do documento “Retrato da Localização da Produção Sucroalcooleira Brasileira” (Relatório Econômico. Belo Horizonte/MG, 20 de Janeiro de 2009).

<sup>57</sup> Coerente com o forte investimento na “modernização” a partir da industrialização do país como parte do projeto de desenvolvimento econômico do governo militar.

No período do chamado ‘Milagre Econômico Brasileiro’, ocorrido sob o regime militar, na década de 70, os governantes de Alagoas alardeavam grandes realizações, com a implantação de projetos estruturantes no interior e a execução de importantes programas de reforma agrária. O caráter dessa ‘reforma agrária’, entretanto, tinha como referência os programas de modernização da agricultura e apoio à agroindústria do Governo Federal, como o PROTERRA, o POLONORDESTE e o Projeto Sertanejo que, como foi visto, buscaram caminhos que tinham como finalidade principal aumentar a produção de alimentos para consumo e adequar a agricultura brasileira aos padrões tecnológicos modernos, deixando intocada a estrutura fundiária, principal razão das demandas por reforma agrária no período<sup>58</sup>. (SOUZA, 2001, p.40).

No período de 1965 a 1985, a agricultura brasileira passara por grandes transformações. Os governos militares impulsionaram uma política de desenvolvimento, através da oferta de crédito e incentivos fiscais, voltada à modernização do campo. Essas mudanças implicaram na modernização tecnológica, de maneira que a agricultura passou a depender quase totalmente dos insumos produzidos pela indústria capitalista. Tal fato trouxe entre outras consequências o aumento das relações de trabalho assalariado no campo e a consolidação da estrutura fundiária concentradora em todo o Brasil. As desigualdades sócio-econômicas que se originaram nesse período trouxeram à tona conflitos intensos que tinham como razão maior a luta pela terra.

No entanto, a retração da economia que já vinha se instaurando desde a década de 80, se agrava na década de 90, principalmente com o fim do PROÁLCOOL<sup>59</sup>. A crise no setor sucroalcooleiro foi um golpe decisivo para o setor em Alagoas, acumulando dívidas de anos anteriores de crise com a falência de um grande contingente de usinas, causando uma grande crise financeira no estado e que atravessou os governos estaduais respectivamente, de Fernando Collor (1987-89), Moacir Lopes (1989-91), Geraldo Bulhões (1991-95) e Divaldo Suruagy (1995-97). Mesmo com a recuperação a partir de 1993<sup>60</sup> e com o aumento da receita oriunda do governo federal, não foram suficientes para conter a crise.

Os usineiros reagiram à situação e desencadearam então uma reestruturação produtiva do setor para conformar um novo processo de acumulação de capital. Isto implicou em elevadas taxas de desemprego tanto na região canavieira quanto no sertão (trabalhadores que migravam nos períodos de safra), rebaixamento dos salários, transferência de usinas locais

---

<sup>58</sup> Em consonância com o contexto nacional de intensificação das lutas no campo e na cidade por medidas de Reforma Agrária com a democratização do acesso a terra.

<sup>59</sup> Programa de incentivo a produção do álcool no Brasil.

<sup>60</sup> É desde período o famoso “acordo dos usineiros” com o governo alagoano de Fernando Collor para salvar o setor, que implicou no crescimento na arrecadação do estado de apenas 5%. Sobre os aspectos e contexto deste evento ver, por exemplo, LIMA (1998).

para pólos indústrias em outros estados e regiões (transferência de capitais), onde pudessem ampliar suas taxas de lucro, aumentar a produtividade com investimento tecnológico. Este contexto levou também a diminuição da demanda por mão-de-obra nas safras de cana e a inviabilização de pequenos e médios fornecedores de cana-de-açúcar para as grandes usinas, bem como afetou a economia dos municípios e do estado, com a diminuição da arrecadação tributária (LESSA, 2008; CARVALHO, 2002).

Contraditoriamente, foi um período oportuno para a massa de trabalhadores rurais desempregados no campo. Os momentos de crise econômica do setor canavieiro possibilitaram o avanço na organização dos trabalhadores rurais na luta pela terra em Alagoas, com a bandeira da reforma agrária (MELLO, 2002). Neste período há um processo de significativa desconcentração da propriedade da terra. Contudo, na região leste alagoana ainda predominam grandes extensões de cultivo de cana, e atualmente é a região que concentra o maior número de assentamentos do estado<sup>61</sup>. Estes assentamentos foram resultados de ações políticas sistemáticas de trabalhadores rurais sem-terras, organizados em movimentos sociais do campo, que a partir da ocupação das terras de antigas fazendas de usinas falidas foram conquistadas e transformadas em assentamentos rurais.

No entanto, aprendendo com duas décadas de crise e a exemplo de outros estados que tiveram um crescimento econômico maior do que de Alagoas, mesmo com a redução dos investimentos no setor, o empresariado do Setor optou desta vez pela diversificação econômica.

Paralelamente às medidas internas que atualizaram o processo de produção do açúcar e do álcool, o setor procedeu à diversificação de seus investimentos, passando a atuar em áreas como a pecuária, o beneficiamento do coco, a construção civil; além de deslocar parte de seu capital para investimentos em outros estados, como é o caso de Minas Gerais e Pernambuco. (SANTOS, 2003, p.45)

Manuel Correia de Andrade (1986), uma referência nos estudos sobre os espaços rurais no nordeste, discorre que a região agreste<sup>62</sup> do nordeste foi colonizada fundamentalmente por criadores de gado, mas posteriormente tornou-se mais agrícola do que pecuarista<sup>63</sup>. E, “apesar de próximo a área açucareira e de dispor de condições climáticas e

<sup>61</sup> Cf. Mapa com a localização dos assentamentos rurais em Alagoas (INCRA) no item 3.2.

<sup>62</sup> Segundo ANDRADE (1986:31), “o que caracteriza o Agreste é a diversidade de paisagens que ele oferece em curtas distâncias, funcionando quase como uma miniatura do Nordeste, com suas áreas muito secas e muito úmidas”. Esta região possui uma maior densidade da caatinga e menor densidade vegetal em relação.

<sup>63</sup> Inicialmente, a criação de gado nas regiões do agreste e sertão objetivou garantir tração animal para os sistemas produtivos dos engenhos situados na zona da mata, bem como para proteger os rebanhos alagoanos de

pastagens favoráveis ao desenvolvimento da pecuária, foi tardiamente povoado” (ANDRADE, 1986, p.120).

O Agreste se caracteriza ainda por ser predominantemente policultor, possuir maior concentração demográfica em relação ao sertão, desenvolver a pecuária com padrões de criação superiores aos utilizados pelos sertanejos. Favorece-lhe o fato de localizar-se próximo as principais cidades e à capital, “valorizando as terras e facilitando o escoamento da produção” (ANDRADE, 1986, p.37). É característico ainda das regiões agreste e sertão, o processo de migração sazonal de trabalhadores do sertão e agreste para as zonas canavieiras durante a safra, nos períodos de estios no agreste.

A população agrestina era em geral pobre, limitando-se a cultivar o algodão – produto cuja cultura se expandia desde meados do século XVIII, mas que só no início do século XIX realizaria uma revolução no Agreste e Sertão – o milho, o feijão, a mandioca e a cana-de-açúcar, para fazer mel e rapadura. As lavouras davam, assim, lucros reduzidos. (ANDRADE, 1986, p.124).

Após meados do século XVIII observou-se um “surto algodoeiro” no agreste nordestino e o algodão tornou-se, ao lado da cana, uma das principais culturas agrícolas até 1940. Sendo esta cultura prejudicada até perder sua dinâmica produtiva e de comercialização nas primeiras décadas do século XIX, devido à praga da lagarta rosada e a expansão das algozoarias paulistas.

O algodão era por natureza uma cultura mais democrática que a cana-de-açúcar. Não só os grandes proprietários, utilizando mão-de-obra escrava e assalariada, cultivavam-no, como também pequenos proprietários, foreiros e moradores. A industrialização mais barata e menos urgente que a da cana colocou o beneficiamento do algodão na mão de comerciantes que, com suas bolandeiras, a princípio, e seus descaroçadores, depois, estabeleciam-se em cidades, vilas e povoações, passando a comprar a matéria-prima ao agricultor para vendê-la, após o beneficiamento, aos exportadores. Daí ter contribuído desde os primeiros tempos para o desenvolvimento da vida urbana, ao contrário do que ocorria com a cana-de-açúcar. (ANDRADE, 1986, p.125).

As estratégias produtivas baseadas na produção do fumo e do leite eram sistemas de produção que se contrapunham à exploração econômica predominantemente canavieira e pecuarista sem, contudo, superar a importância destes dois últimos setores da economia alagoana. Mas, confirma a possibilidade de viabilizar economicamente outras formas de

---

serem tomados pelos invasores holandeses. Somente depois da guerra com os holandeses o agreste foi integrado ao nordeste (ANDRADE, 1986:120). A criação de gado é predominantemente ligada ao latifúndio, e quando há a atividade agrícola é apenas subsidiária da pecuária.

exploração agrícola em moldes distintos da monocultura da cana e das criações de gado de forma extensiva. O que contribuiu ainda para a fixação da população rural no campo, em épocas de grande êxodo rural, e a urbanização de alguns municípios.

Na produção fumageira, em Alagoas se destaca a cidade de Arapiraca<sup>64</sup>. Embora sendo uma lavoura que requer intenso trabalho manual, é de remuneração compensadora; o fumo<sup>65</sup> é geralmente cultivado por pequenos e médios proprietários com até 200ha. Andrade (1986, p.130) já observara que há um intenso trabalho de mão-de-obra familiar no preparo da terra, plantio e tratamento das folhas até a comercialização, mas podendo-se recorrer eventualmente ao pagamento de diaristas para complementar a força de trabalho. Estes diaristas – assalariados temporários – são geralmente provenientes de municípios vizinhos.

Em condições econômicas capitalistas, essas duas mercadorias tornam-se mais lucrativas quando produzidas em pequenas e médias propriedades; isso fez com que nas áreas leiteira e fumageira ocorresse uma espécie de reforma agrária espontânea, levantou-se, por algum tempo, uma barreira invisível mas poderosa contra o latifúndio agrícola e pecuário e a grande propriedade agroindustrial. (LESSA, 2002, p.31).

Levantamento feito pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE, s.d.) identificou que até a década de 80 a cultura do algodão contribuía para a formação da renda dos pequenos e médios agricultores, mas a praga do “bicudo” diminuiu drasticamente as lavouras de algodão e os baixos preços no mercado internacional inviabilizaram essa atividade agrícola em quase todo o nordeste. Em 2000, o cultivo de algodão representava apenas 2% da mão-de-obra ocupada e 0,6% da área cultivada no estado.

A produção do algodão, leite e do fumo foi ocupando espaço nas pequenas e médias propriedades, sem, contudo, dispensar a concentração de capital e de renda neste segmento econômico, uma vez que “a pequena propriedade funcionou sempre como depósito de mão-de-obra e como espaço seguro de expansão dos interesses da grande lavoura e das redes de comercialização e crédito voltadas para o mercado externo”, como salienta Lessa (2007, p.02).

---

<sup>64</sup> Arapiraca é a segunda principal economia do estado, distanciando aproximadamente em 136km da capital.

<sup>65</sup> A lavoura de fumo é uma cultura de ciclo curto e pode ser consorciada com outras culturas como milho, feijão, fava e algodão.

### 3.1.2 ESTRUTURA FUNDIÁRIA EM ALAGOAS

A estrutura fundiária concentradora é uma das principais causas dos problemas sociais do Nordeste, implicando no êxodo rural, nos subempregos nas capitais, no adensamento geográfico das grandes cidades e capitais do país, a violência no campo, etc (ANDRADE, 1986, p.48). Como é possível observar na tabela a seguir, nos anos 90 mais de 96% dos imóveis rurais em Alagoas correspondiam a apenas 35% da área total ocupada por estabelecimentos agrícolas com menos de 100ha.

**Tabela 11 – Estrutura Fundiária de Alagoas (1996)**

<b>Grupos de área total (ha)</b>	<b>% nº de estabelecimentos</b>	<b>% da área total</b>
Até 10	80,6	10,3
10 até menos de 100	16,2	25,5
100 até 1.000	3,0	45,0
Mais de 1.000	0,2	19,2

Fonte: Censo Agropecuário do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 1995-96).

A classificação das propriedades rurais podem se diferenciar levando-se em conta aspectos sociais e geoambientais de determinadas regiões. Assim, Andrade explica que

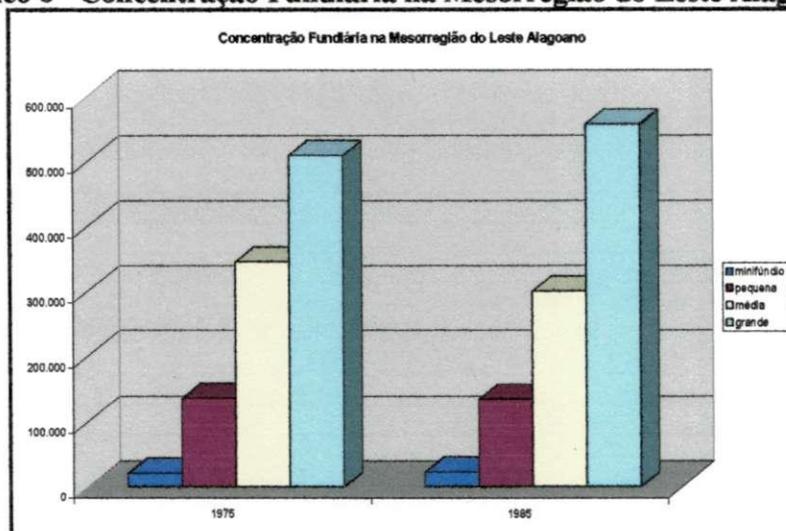
Os critérios para a classificação das propriedades em grandes, médias e pequenas variam consideravelmente de uma área para outra, em função da qualidade das terras, das condições naturais, da situação geográfica, da densidade demográfica, do desenvolvimento econômico-social, das facilidades de transporte, os sistemas agrícolas e de criação. (ANDRADE, 1986, p.51)

Daí que é importante considerar essas diferenciações no caso de Alagoas. Uma vez que, embora haja uma predominância de áreas ocupadas pela cana, esta não é uma realidade hegemônica nas três regiões alagoanas, concentrando-se os canaviais apenas na região leste.

Como podemos observar nas figuras abaixo, no leste alagoano são predominantes as grandes propriedades de terras (Gráfico 6). Contrariamente, no território sertanejo predominam os minifúndios e a menor proporção de latifúndios (Gráfico 7). Já na região agreste estão quase equiparadas proporcionalmente as propriedades minifundiárias, pequenas

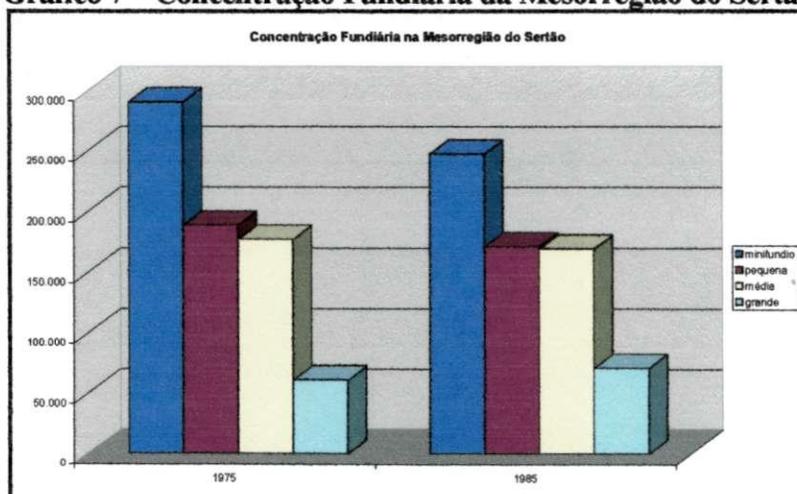
e médias. Por outro lado, os latifúndios do agreste, embora proporcionalmente em quantidade menor, ainda ocupam uma elevada extensão territorial (Gráfico 8).

**Gráfico 6 - Concentração Fundiária na Mesorregião do Leste Alagoano**

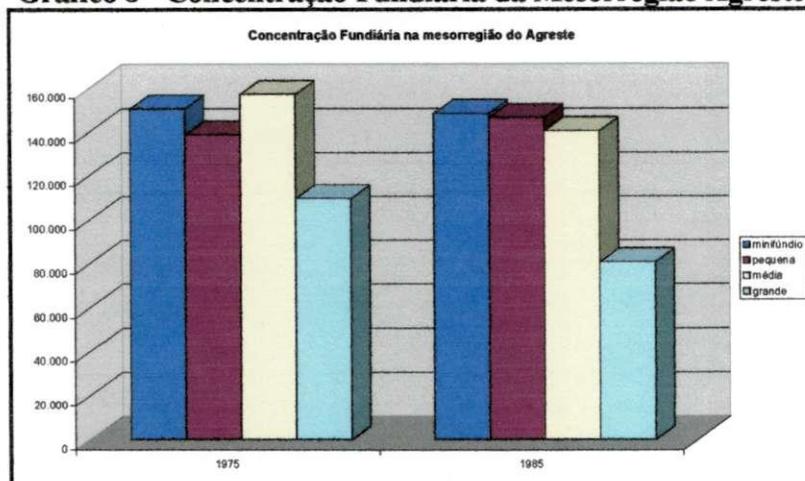


Fonte: Censos Agropecuários 1975/1985 IBGE. Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) INCRA. Organizado por Golbery Lessa.

**Gráfico 7 – Concentração Fundiária da Mesorregião do Sertão**



Fonte: Censos Agropecuários 1975/1985 IBGE. Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) INCRA. Organizado por Golbery Lessa.

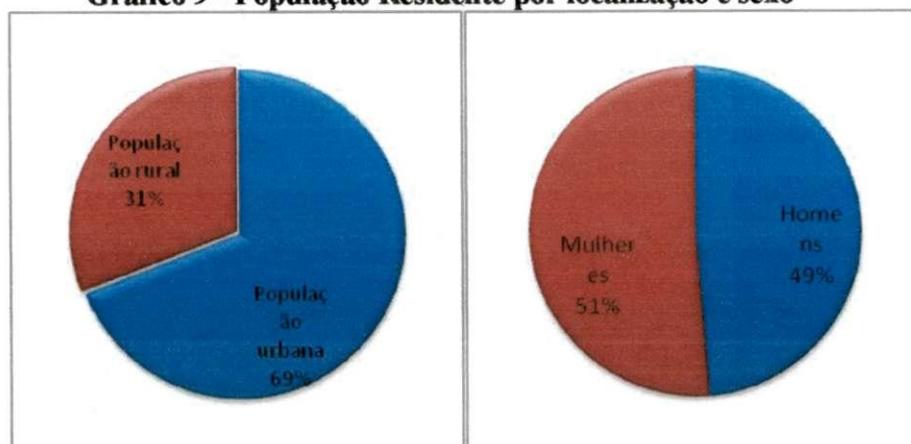
**Gráfico 8 - Concentração Fundiária da Mesorregião Agreste**

Fonte: Censos Agropecuários 1975/1985 IBGE. Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) INCRA. Organizado por Golbery Lessa.

Este breve percurso histórico e econômico revela alguns fatores que em certa medida determinam as raízes rurais dos aspectos que configuraram a sociedade alagoana e que ainda moldam a estrutura social do estado na atualidade. No entanto, se por um lado esta estrutura socioeconômica é mantida historicamente sob bases tradicionais, numa cultura política atrelada aos interesses oligárquicos mantenedora de intensas desigualdades sociais; por outro lado, co-existem também os sujeitos e meios sociais de superação da problemática histórica de concentração de renda e de terra. Cabe, portanto, aos trabalhadores urbanos e rurais a tarefa histórica de construir novas bases para o conjunto da sociedade alagoana.

### 3.2. ALAGOAS NA ATUALIDADE

Alagoas, embora sendo um dos menores estados da federação com 27.767,661 km<sup>2</sup>, é também um dos mais densos com 3.037,103 habitantes (IBGE, 2007), distribuídos em 102 municípios. Localizado a leste da região nordeste do Brasil, faz limite com os estados da Bahia, Pernambuco e Sergipe, e com o Oceano Atlântico. A população alagoana, com maioria de mulheres (51,22%), está em processo de crescente urbanização com 69,04% de sua população urbana e 30,96% de habitantes no meio rural (SEPLAN, 2007), numa taxa de urbanização de 65%, segundo levantamento do PNAD (2005).

**Gráfico 9 - População Residente por localização e sexo**

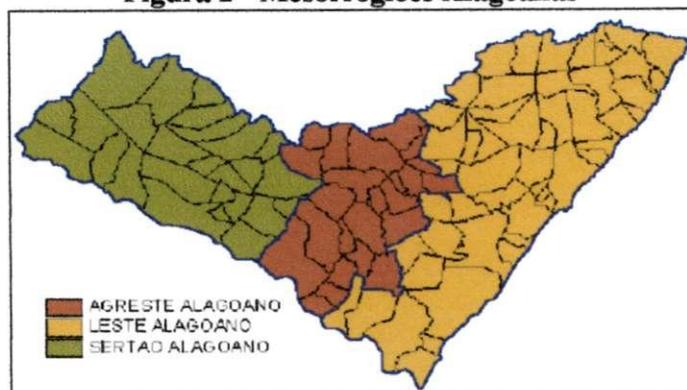
Fonte: IBGE/PNUD, 2005.

O estado de Alagoas está organizado territorialmente em três mesorregiões e treze microrregiões, conforme descrito no quadro abaixo.

**Quadro 2 - Meso e Microrregiões Alagoanas**

MESORREGIÃO	MICRORREGIÃO
<b>Sertão Alagoano</b>	Serrana do Sertão Alagoano
	Alagoana do Sertão do São Francisco
	Santana do Ipanema
	Batalha
<b>Agreste Alagoano</b>	Palmeira dos Índios
	Arapiraca
	Traipu
<b>Leste Alagoano</b>	Serrana dos Quilombos
	Mata Alagoana
	Litoral Norte Alagoano
	Maceió
	São Miguel dos Campos
	Penedo

Fonte: MENDES JUNIOR (2002)

**Figura 2 - Mesorregiões Alagoanas**

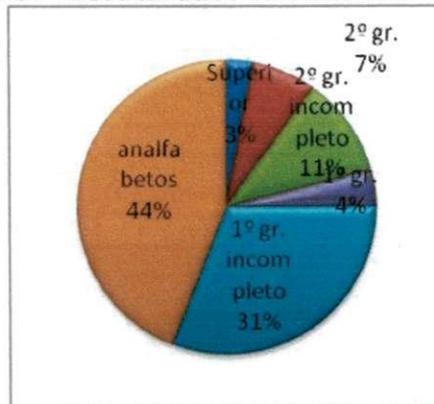
Fonte: MENDES JUNIOR (2002)

Apesar de possuir um espaço geográfico rico em potencialidades econômicas, Alagoas é um estado que percorre “oásis” e “desertos”. Com grande potencial hídrico<sup>66</sup> (litoral, lagoas e rios), possui a menor extensão territorial correspondente a zona semi-árida. E por conta de seu patrimônio natural, apresenta um elevado potencial turístico e econômico, mas que não se traduz em desenvolvimento humano<sup>67</sup>. Pelo contrário, o estado coleciona índices sociais vergonhosos, seja na área da saúde, da educação, trabalho, da segurança pública e etc. O estado de Alagoas possui uma elevada taxa de mortalidade infantil de 49,4% (DATASUS, 2003).

Em 1996 Alagoas tinha 36,28% de sua população com idade igual ou superior a 15 anos analfabeta. Em 2000, este índice caiu para 33,4%, (IBGE), diminuindo significativamente para a atual taxa de 29,3%. Apenas 3% possuem formação de nível superior, revelando um precário nível educacional da população alagoana, o que se refletirá nas oportunidades de emprego. Em 2002, contabilizava-se 3.725 estabelecimentos de ensino fundamental, 238 estabelecimentos de ensino médio e 10 instituições de ensino superior (MENDES JUNIOR, 2002).

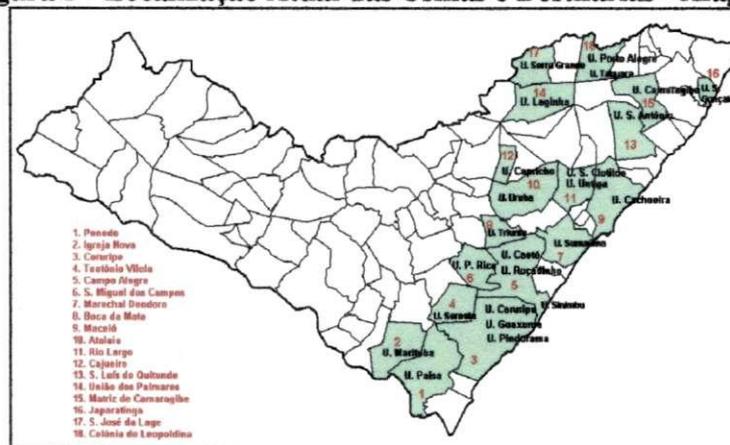
<sup>66</sup> São 17 lagoas em todo o estado, em que se destacam a lagoas Mundaú (20km de extensão) e a lagoa Manguaba (28km de extensão), proporcionando a sobrevivência de pescadores e marisqueiras nestas regiões. Além do Rio São Francisco, principal responsável pelo abastecimento do sertão nordestino e de potencial hidroelétrico, movendo as usinas de Paulo Afonso e Xingó.

<sup>67</sup> Atualmente, o Índice de Desenvolvimento Humano de Alagoas é de 0,642 (PNUD, 2004).

**Gráfico 10 - Escolaridade do eleitorado alagoano**

Fonte: Censo IBGE (2000), PNAD/IBGE (2006), SEPLAN (2007).

Conforme levantamento realizado pelo IBGE com base nas Contas Regionais dos municípios brasileiros, Alagoas em 2003 alcançou um índice de 2,8%, maior do que a taxa de crescimento do país (0,5%) e do nordeste (2,3%), porém, mantendo a mesma posição no ranking nacional (Contas Regionais/IBGE, 2003). As atividades de exportação de produtos químicos e sucroalcooleiros foram os setores que mais promoveram este crescimento. Em 2005 cresceu 4,9%, alavancado principalmente pelos subsetores de transportes, que cresceu 52,7%, e da indústria extrativista com uma taxa de crescimento de 48,8%. A diminuição da produção de cana-de-açúcar (ainda principal produto agrícola do de Alagoas) influenciou para a queda de 2,8% no rendimento das atividades agrícolas – responsável por 76,2% do valor adicionado no setor agropecuário.

**Figura 3 - Localização Atual das Usinas e Destilarias - Alagoas**

Fonte: Censos Agropecuários 1975/1985 IBGE. Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) INCRA. Organizado por Golbery Lessa.

Cabe ressaltar que embora o PIB aponte crescimento da riqueza produzida, não significa que os índices sociais, como a renda, acompanhem esta mudança na mesma proporção, visto que o desenvolvimento econômico não está necessariamente relacionado ao desenvolvimento social e humano em sua integralidade.

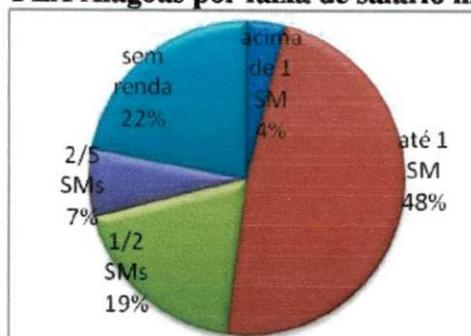
**Tabela 12 – Evolução do PIB *per capita* (2003-2006)**

ESTADOS DO NORDESTE	Produto Interno Bruto <i>per capita</i> (1 R\$)			
	2003	2004	2005	2006
Maranhão	3.112	3.588	4.151	4.628
Piauí	2.978	3.297	3.701	4.213
Ceará	4.145	4.622	5.055	5.636
Rio Grande do Norte	4.626	5.260	5.950	6.754
Paraíba	3.998	4.210	4.691	5.507
Pernambuco	4.774	5.287	5.933	6.528
Alagoas	<b>3.805</b>	<b>4.324</b>	<b>4.688</b>	<b>5.164</b>
Sergipe	5.718	6.289	6.824	7.560
Bahia	5.031	5.780	6.581	6.922
<i>Nordeste</i>	<i>4.355</i>	<i>4.899</i>	<i>5.499</i>	<i>6.029</i>
<i>Brasil</i>	<i>9.498</i>	<i>10.692</i>	<i>11.658</i>	<i>12.688</i>

Fonte: IBGE. Contas Regionais, 2007.

O Índice de Gini mostra um leve decréscimo da concentração de renda – de 0,61 em 2001 para 0,57 em 2005 (IPEA, 2008). Um percentual de 22% das pessoas de 10 anos ou mais em Alagoas vive sem rendimentos enquanto 47% recebe rendimentos de até 1 salário mínimo, e pouco mais de 1% tem mais de 10 salários mínimos (IBGE/PNAD, 2006). O que denota uma sociedade com uma baixa capacidade de consumo. No levantamento realizado pela IPEA, entre 2001 e 2004 houve uma variação em torno de pontos percentuais para menos, na proporção da população alagoana em situação de pobreza. No entanto, em 2004 ainda correspondia a 60%, ou seja, mais de um milhão de pessoas pobres e desprotegidas socialmente (IPEA/Radar Social, 2006).

**Gráfico 11 - PEA Alagoas por faixa de salário mínimo (2005)**

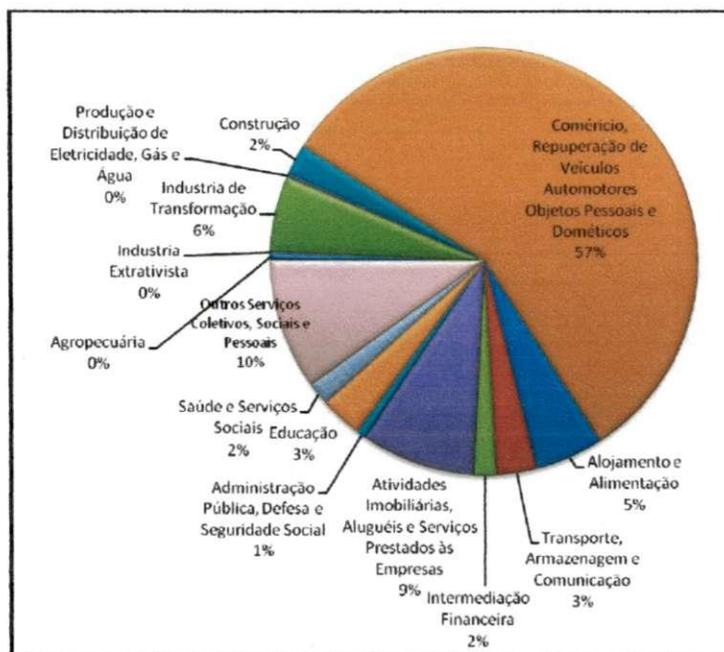


Fonte: IBGE/PNAD, 2006.

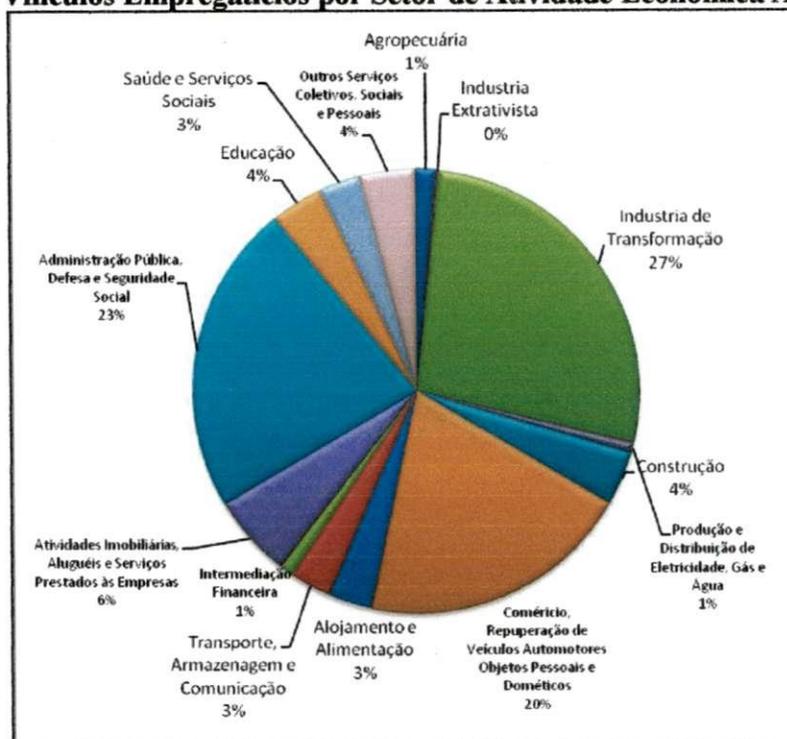
No tocante a propriedade da terra, o Índice de Gini que mede a evolução da estrutura fundiária, aponta que em Alagoas há um processo de estabilização num alto patamar de concentração de terras, mantendo-se num mesmo padrão mesmo com a criação dos assentamentos rurais em áreas onde antes eram latifúndios – passando de 0,783 em 1992 para 0,784 em 2003 (DATALUTA - Estrutura Fundiária/Cadastro do INCRA. Organizado por GIRARDI, 2008). As condições de posse e uso da terra sob bases conservadoras ocasiona historicamente inúmeros conflitos no campo entre trabalhadores rurais sem terras e grandes proprietários de terras, ou ainda áreas de propriedade do estado.

A economia alagoana continua preponderantemente baseada no setor sucroalcooleiro (indústrias de transformação), e embora o setor de comércio e serviços corresponda a 56,94% dos estabelecimentos com atividades econômicas (Figura 3), emprega apenas 19,84% dos trabalhadores em todo o estado (Figura 4). A indústria de transformação representa 5,76% das unidades locais e 27,13% dos postos de trabalho, se tratando hegemonicamente das usinas de processamento de cana para produção de açúcar e álcool. Já a administração pública representa apenas 0,70% das unidades locais, mas representando 22,68% dos trabalhadores empregados em Alagoas. E o setor agropecuário, equivalente a 0,56% das atividades econômicas, ocupando formalmente apenas 1,49% dos trabalhadores.

**Gráfico 12 - Estabelecimentos por Setor de Atividade Econômica Alagoas (2005)**

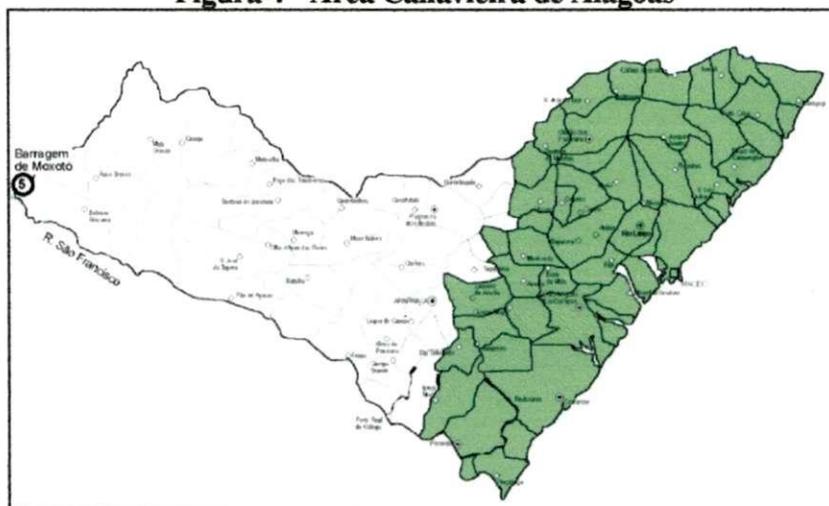


Fonte: SEPLAN (2007).

**Gráfico 13 - Vínculos Empregatícios por Setor de Atividade Econômica Alagoas (2005)**

Fonte: SEPLAN (2007).

De acordo com estudo do BNB sobre a viabilidade econômica do estado de Alagoas (MENDES JUNIOR, 2002, p.36), as principais atividades industriais estão localizadas em dez microrregiões alagoanas, significativamente identificadas no setor sucroalcooleiro.

**Figura 4 - Área Canavieira de Alagoas**

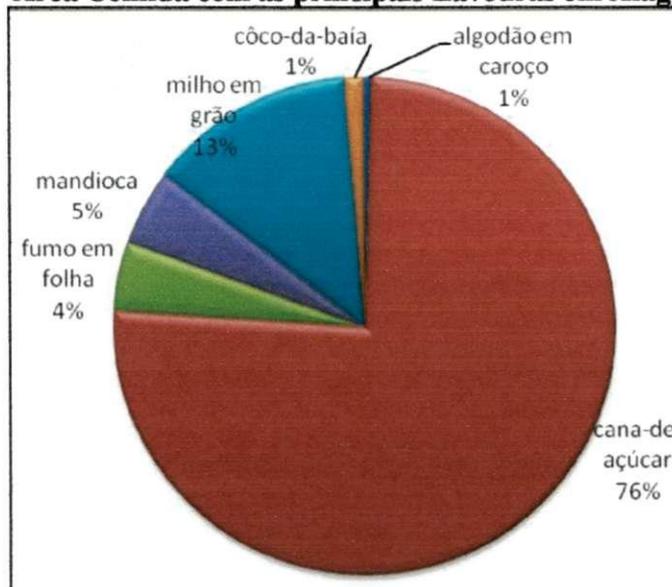
Fonte: Carvalho (2000).

Atualmente, Alagoas tem uma produção em média de 26 milhões de toneladas de cana-de-açúcar por ano (CARVALHO, 2008a.).

Nestes últimos oito anos, o setor, tal como na década de 1990, cresceu e ficou ainda mais forte. No plano regional, as usinas e as destilarias, mesmo com uma redução na área plantada, mas com uma produção maior de cana-de-açúcar, passaram a produzir a mais: açúcar (100%) e álcool (40%) que na safra 1999/2000, e suas exportações alcançaram valores três vezes comparado a oito anos atrás. (CARVALHO, 2008a, p.03)

Depois da cana-de-açúcar, a cultura do fumo é a segunda mais importante atividade agrícola. Embora sendo uma atividade de alta produtividade, esta cultura sofreu uma forte redução da área cultivada a partir da década de 90 devido em grande medida pelo recuo dos incentivos federais para este tipo de atividade agrícola<sup>68</sup>. O município de Arapiraca é o principal produtor, industrializador e de distribuidor do fumo, baseado na pequena e média propriedade e com uma significativa absorção de mão-de-obra.

**Gráfico 14 – Área Colhida com as principais Lavouras em Alagoas (1995-96)**



Fonte: SEADE (s.d.)

Contudo, a produção sucroalcooleira ainda é o principal segmento econômico em Alagoas embora ocupe menos de um terço do território alagoano. A região semi-árida contém um potencial produtivo e uma dinamização econômica ainda pouco explorada. Requer

<sup>68</sup> Em consonância com a política nacional anti-tabagismo.

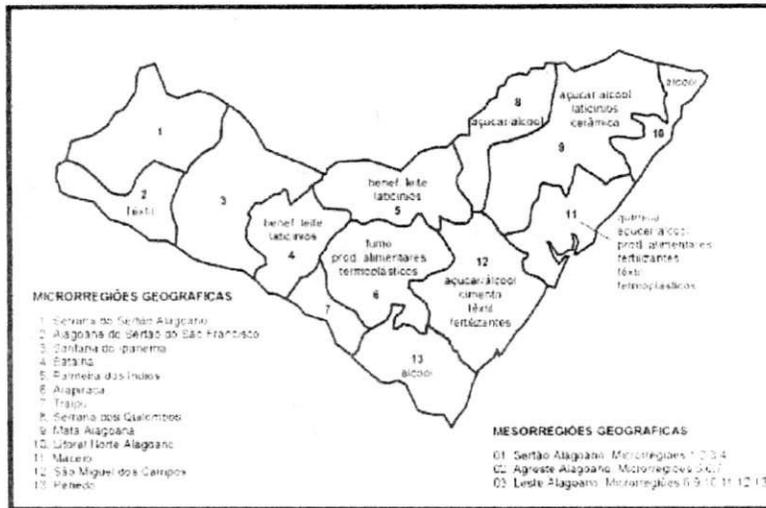
maiores investimentos tecnológicos, principalmente o desenvolvimento de alternativas para os longos períodos de seca em regiões do agreste e sertão.

**Quadro 3 – Principais Atividades Industriais nas Microrregiões alagoanas**

<b>MICRORREGIÃO</b>	<b>ATIVIDADE INDUSTRIAL</b>
Alagoana do Sertão do São Francisco	Indústria têxtil
Batalha	Beneficiamento de leite e laticínios
Palmeira dos Índios	Beneficiamento de leite e laticínios
Arapiraca	Fumo, produtos alimentares e termoplásticos
Serrana dos Quilombos	Açúcar, álcool e laticínios
Mata Alagoana	Açúcar, álcool e cerâmica
Litoral Norte Alagoano	Álcool
Maceió	Química, açúcar e álcool, produtos alimentares, fertilizantes, termoplásticos e têxtil
São Miguel dos Campos	Açúcar e álcool, cimento, têxtil e fertilizantes
Penedo	Açúcar e produtos alimentares

Fonte: MENDES JUNIOR (2002).

**Figura 5 – Principais Atividades Industriais por Microrregião**



Fonte: MENDES JÚNIOR (2002).

Alagoas chegou a ser considerada ‘o filé do nordeste’ por apresentar as melhores condições pluviométricas no sertão para a atividade agrícola em relação às demais regiões sertanejas entre os nordeste, e por possuir o menor trecho semiárido em seu território (ANDRADE, 1986, p.33). No entanto, a contraditória relação entre extrema pobreza e concentração de riqueza num mesmo território reflete os processos históricos da formação da sociedade alagoana. Nas palavras de SANTOS (2003, p.40), “vivemos a experiência de uma lenta – e freqüentemente interrompida – dinâmica de desenvolvimento”.

### 3.3. A CONSTITUIÇÃO DE NOVOS ESPAÇOS RURAIS: OS ASSENTAMENTOS EM ALAGOAS (1980 A 2008)

Concordando com a assertiva de Nazaré Wanderley (2004), a população que vive no meio rural desencadeia dois movimentos significativos na sociedade: a *dinamização da vida local* (configuração da paisagem, uso e preservação dos recursos naturais e sociais, relações sociais locais) e o *estabelecimento de formas de relacionamento com a cidade e com a vida pública*. Assim, a população rural se caracteriza não apenas pelo lugar físico, mas principalmente pelos processos sociais nos quais são personagens e pelas relações que estabelecem nos vínculos familiares, com o meio ambiente, em relação aos grupos sociais locais internos e externos.

Historicamente, o espaço territorial brasileiro foi ocupado diferenciadamente, seja com as grandes propriedades, povoados, sítios, colônias, pequenas cidades, entre outros, diferenciando-se das experiências européia e norte-americana. As principais características

do caso brasileiro, ainda segundo Wanderley (2004), são a *vinculação da grande agricultura colonial ao mercado externo* e o *vasto território brasileiro, favorecendo a dispersão da população pelo território*. Esta mesma autora identifica uma dupla face do meio rural brasileiro. Primeiro, um meio rural fragilizado pelo isolamento espacial e dificuldade no acesso aos bens e serviços públicos, em geral disponíveis apenas nos centros urbanos, e pelo esvaziamento do campo, enquanto efeito do êxodo rural. E um segundo aspecto, a existência de um meio rural povoado com características culturais próprias, “que dinamiza as relações sociais locais, e de uma grande capacidade de resistência aos efeitos desagregadores aos quais estão constantemente confrontados” (WANDERLEY, 2004, p.90).

A “questão rural” atual trata-se, portanto, da “perda de vitalidade dos espaços rurais”, ou seja, da descaracterização do meio rural como espaço de vida e de trabalho, principalmente devido à grande propriedade patronal. Isto resulta na expulsão dos trabalhadores agrícolas e camponeses, o esvaziamento espacial do campo, o empobrecimento da população rural e transferência dos problemas sociais (através dos que foram expulsos do campo) para as cidades.

O papel importante dos pequenos e médios produtores de alimentos de consumo à preços baixos, abastecendo o mercado interno, no desenvolvimento destas propriedades agrícolas apoiadas pelo poder público são potencialidades para dar prosseguimento à outras formas de desenvolvimento econômico alagoano que superem a grande propriedade como suposto vetor da economia alagoana. O que confere mais importância social aos assentamentos rurais no estado de Alagoas.

Em Alagoas, é possível observar uma significativa mudança na paisagem rural em diversos municípios, onde antes eram grandes extensões de cultivo de cana-de-açúcar ou de pastagens para criação de gado, hoje são espaços sociais construídos através de movimentos sociais na luta pela terra. Estes espaços contribuem para a diversificação social no meio rural, com a presença dos novos sujeitos sociais individuais e coletivos – os assentados e o MST.

O processo de organização de trabalhadores rurais para a reivindicação de terra se dá a partir da década de 80 no sertão alagoano, com o apoio fundamental da Pastoral Rural - entidade ligada à Igreja Católica; mas, é na região da zona da mata onde se concentravam grandes áreas de terras de “propriedade” das usinas em processos de falência, que este movimento ganhou expressividade e onde atualmente há o predomínio de assentamentos rurais.

Para Lessa (2002, p.39), na década de 90 a sociedade alagoana atravessa um momento de avanços políticos organizativos no campo da luta pela terra e pela reforma agrária, entre agricultores sem-terra e num processo de resistência à migração para a capital – Maceió, como única alternativa de sobrevivência e de reprodução social.

Esses trabalhadores passaram a ser, na década de noventa, uma troca avançada das reivindicações do homem no campo; uma vanguarda que tem um peso político fundamental e contribui muito para que as questões econômicas e sociais básicas não sejam esquecidas. (LESSA, 2002, p.40).

Discorrendo sobre a “*emergência dos movimentos sociais agrários nas áreas canavieiras de Alagoas*”, MELLO (2002, p.188) explica que:

na medida em que cresceu um sentimento de descrença em relação às instituições tradicionais como partidos políticos e sindicatos, certos atores coletivos passaram a acreditar cada vez mais em sua capacidade autônoma de ação, formulando políticas públicas. (MELLO, 2002, p.188).

A emergência dos movimentos sociais e dos novos processos de luta no campo em paralelo com o rearranjo político-institucional, proporcionado pela vitória de uma gestão de esquerda para o Governo do estado no final da década de 90<sup>69</sup>, contribui para a criação de órgãos públicos estaduais relacionados à questão agrária alagoana. Neste período, foram criadas a *Secretaria Extraordinária de Reforma Agrária*, atuando em articulação com o já existente *Instituto de Terras de Alagoas (ITERAL)*, e ainda, a *Secretaria Extraordinária para Movimentos Sociais*.

Atualmente, a Superintendência Regional (22ª SR) do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária de Alagoas (INCRA) é o órgão público responsável pelas ações de reordenamento fundiário, mediação de conflitos, liberação de créditos e execução de ações voltadas para os assentamentos. O INCRA constitui localmente o principal alvo das pressões políticas por parte dos sujeitos coletivos no campo da luta pela terra, atuando como mediador entre as diretrizes políticas governamentais, as demandas dos acampados e assentados, e as reivindicações postas pelos movimentos sociais do campo.

<sup>69</sup> Gestão do governo estadual da coligação PSB/PT com Ronaldo Lessa e Heloísa Helena, depois da derrocada do tradicional governo de Divaldo Suruagy.

**Tabela 13 – Assentamentos Rurais em Alagoas por Período de Governo (1985-2007)**

<b>Períodos</b>	<b>Nº de Assent.</b>	<b>Nº de Fam.</b>
Governo José Sarney 1985-1989	04	238
Governo Fernando Collor 1990-1992	04	222
Governo Itamar Franco 1993-1994	0	0
Governo Fernando Henrique 1995-1998	31	2.541
Governo Fernando Henrique 1999-2002	28	1.307
Governo Lula 2003-2007	33	4.751
<b>TOTAL</b>	<b>132</b>	<b>8.599</b>

Fonte: Projetos Implantados no Brasil. INCRA (2008) e Feliciano (2002).

Se por um lado a conquista dos assentamentos pela organização popular significa um avanço na luta pela terra no Brasil e em Alagoas, desafiando os traços oligárquicos rurais, por outro lado, as experiências de assentamentos alagoanos nos levam a perceber que o processo de transição acampamento-assentamento traz o desafio da “sustentabilidade dos assentamentos e na reprodução social dos assentados”, e o que vem depois disso pode contribuir positiva ou negativamente para a luta posterior pela reforma agrária.

Embora reafirmemos que os assentamentos promovem melhores condições de vida e moradia em relação a condição anterior de sub-empregado nas cidades, posseiros, sitiantes ou mesmo de assalariados urbanos ou rurais; reconhecemos que estas áreas sofrem com a falta de investimentos sociais e produtivos, refletindo as agruras da política de assentamentos no Brasil. Embora se referindo ao contexto dos assentamentos no litoral norte do estado, no estudo de MELLO (2002), são identificados aspectos semelhantes à maioria dos assentamentos em Alagoas.

De maneira geral, as associações e moradores dos assentamentos apresentam inúmeras reivindicações que, da falta d'água à inexistência de transportes, dizem respeito também à eletrificação, segurança pública, postos de saúde, escolas, professores etc. Além de uma precariedade generalizada no que se refere às condições de vida, a maioria dos problemas é atribuída ao Incra, notadamente pela *descontinuidade de ações em infra-estrutura, financiamentos e assistência técnica* (grifo nosso), que acabam comprometendo a qualidade de gestão nos assentamentos. (MELLO, 2002, p.224).

SOUZA (2001, p.46) atribui o “fracasso” de projetos de assentamentos e das áreas de regularização fundiária anterior a 1995 aos seguintes fatores:

não absorção de processos de produção modernos pelos pequenos produtores beneficiado pelo Projeto [Projeto Fundiário em Terras Públicas<sup>70</sup> da década de 80], a falta de acompanhamento técnico, as dificuldades de crédito, o endividamento e os problemas climáticos teriam inviabilizado suas propriedades, levando esses agricultores a abandonarem a atividade, venderem a terra e partirem em busca de vida melhor na cidade. (SOUZA, 2001, p.46)

O IPNRA pré-estabeleceu a elaboração de Planos Regionais de Reforma Agrária (PRRA) para os estados da federação. O PRRA de Alagoas estipulou para o período de 1986-1989 o assentamento de 11.400 famílias. Uma meta ousada para o contexto alagoano e não executada<sup>71</sup>. (SOUZA, 2001, p.46)

O fracasso do PNRA da Nova República refletiu-se no PRRA de Alagoas. O programa de assentamento não saiu do papel e as poucas regularizações fundiárias realizadas serviram apenas para apressar a problematização dos minifundistas beneficiados, incapazes de manter-se com o resultado da sua produção, em face das deficiências já referidas, agravadas pelo processo inflacionário que corroía rapidamente a renda recebida. (SOUZA, 2001, p.47)

Na vigência do II PNRA, a superintendência do INCRA em Alagoas, a partir de debates e trabalhos técnicos internos de pesquisa e planejamento, esboçou as primeiras diretrizes gerais para a conformação de um Plano Regional de Reforma Agrária (PRRA 2004-2007). Porém, as perspectivas de dar prosseguimento aos processos coletivos de construção do PRRA nas mesorregiões foram impossibilitadas, mas não impediu a elaboração de uma primeira versão (Alagoas, 2006). Este documento traz uma ampla análise da questão agrária e agrícola do estado, e das demandas por terra em Alagoas.

Os dados mostram a existência de 29.558 minifúndios, os quais ocupam uma área de 281.971,60 hectares. Se considerarmos que em cada um desses estabelecimentos reside uma família com quatro membros, chegamos a um total de 118.232 indivíduos que são potenciais demandantes de terras exploráveis não utilizadas produtivamente. (ALAGOAS, 2006)

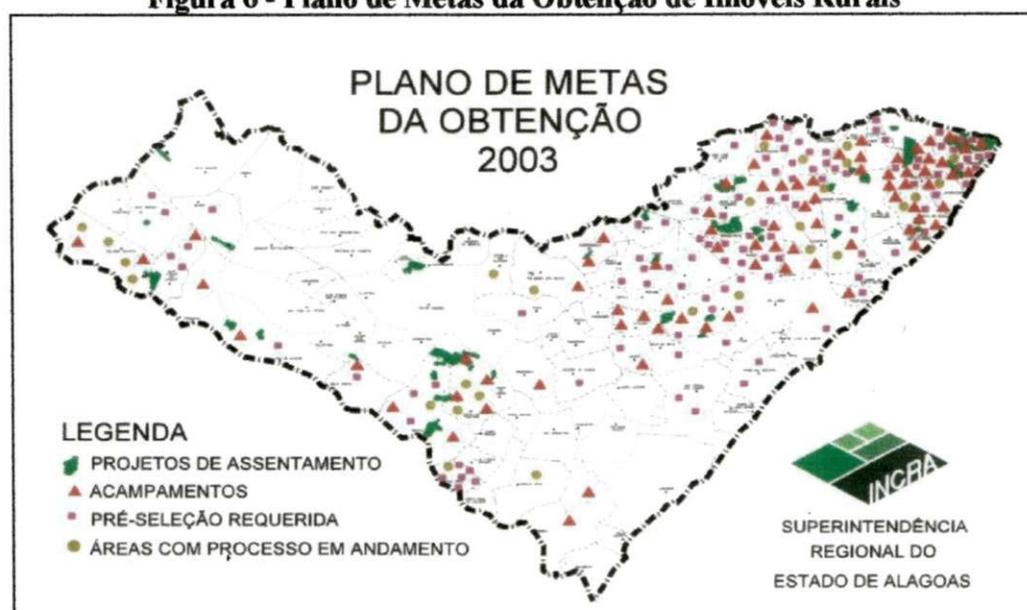
Por outro lado, ainda é ausente no II PRRA um plano de metas - obtenção de imóveis rurais, execução de infra-estruturas, número de famílias, assistência técnica, entre outras -

<sup>70</sup> Em consonância com o projeto federal para a modernização agrícola do nordeste brasileiro, sob gestão local do INCRA e recursos oriundos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Uma análise das metas, recursos e resultados deste projeto pode ser encontrada em Souza (2001:41-46).

<sup>71</sup> De 1986 a 1996, apenas 857 famílias foram assentadas. E até dezembro de 2008 esteve na marca de cerca de 8 mil famílias.

bem como não indica os recursos e fontes necessários e/ou disponíveis para uma possível execução deste Plano. Contudo, vale lembrar que não se trata de um plano finalizado e em vigência, e portanto, não se constituiu enquanto um instrumento norteador da política federal de reforma agrária para Alagoas.

**Figura 6 - Plano de Metas da Obtenção de Imóveis Rurais**



Fonte: Diretoria de Obtenção. INCRA Alagoas. Situação em 2003.

Atualmente, são contabilizados 153 assentamentos no âmbito do governo federal, através do INCRA, envolvendo 10.633 famílias (mas com capacidade para 13.447 famílias), num total de 104.195,3777ha, distribuídos em cerca de 40 municípios (INCRA/SIPRA, 2008). E conforme a classificação do INCRA, os imóveis federais destinados para reforma agrária são identificados em sete fases. Em Alagoas, os assentamentos estão distribuídos da seguinte forma:

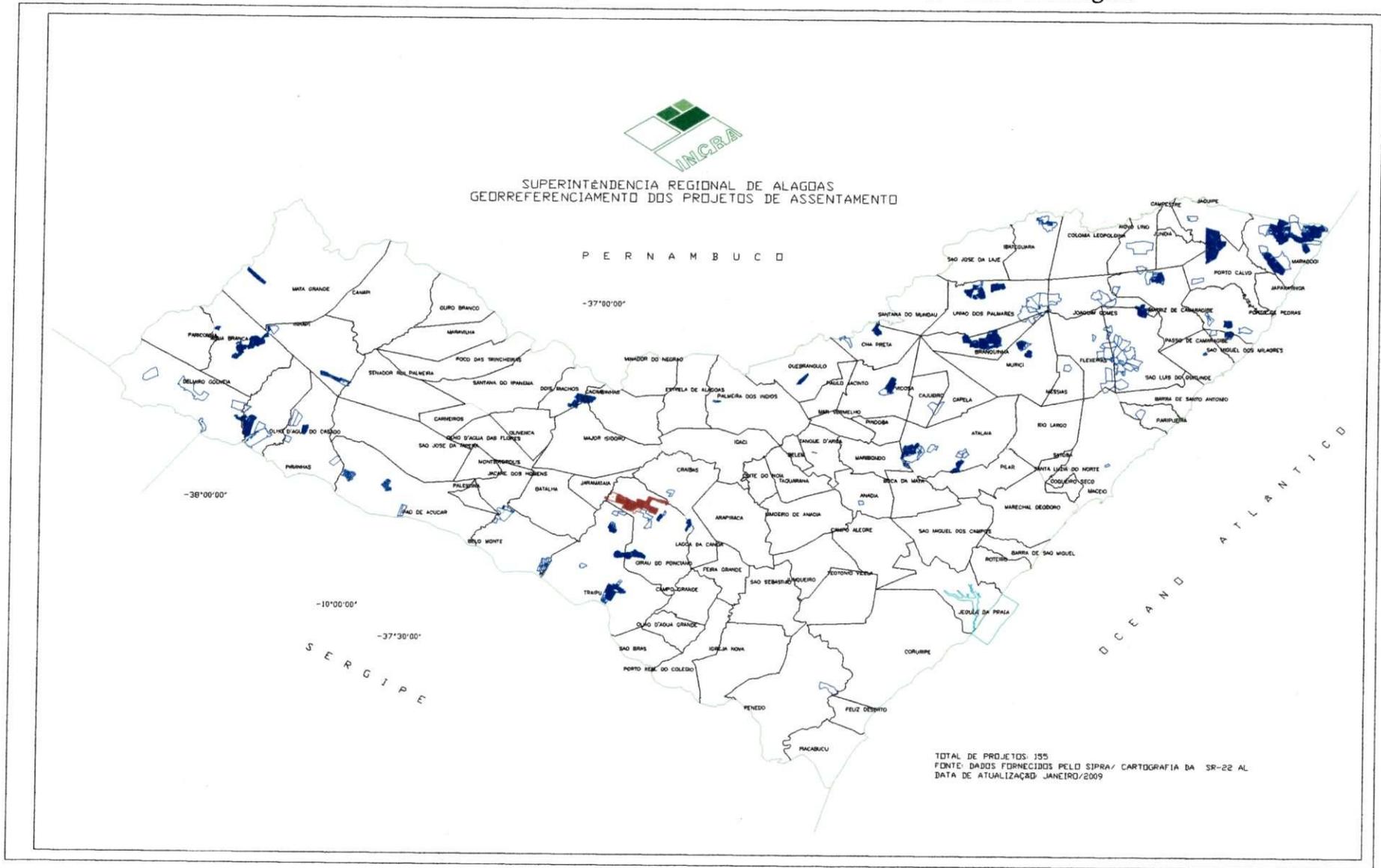
**Tabela 14 – Números de Assentamentos por Fase de Implementação - Alagoas**

Fases	Nº de Assent.
1. Pré-projeto de Assentamento	0
2. Assentamento em Criação	0
3. Assentamento Criado	68
4. Assentamento em Instalação	21
5. Assentamento em Estruturação	24
6. Assentamento em Consolidação	36
7. Assentamento Consolidado	4
<b>TOTAL</b>	<b>153</b>

Fonte: SIPRA/INCRA, em abril de 2009

Além destes assentamentos, impulsionados pelas lutas sociais no campo com a mediação de movimentos sociais, existem mais 134 imóveis rurais criados no âmbito do governo estadual sob gerência do Instituto de Terras de Alagoas (ITERAL).

Figura 7 – Mapa com imagens georreferenciadas dos assentamentos rurais em Alagoas



BIBLIOTECA

Segundo estimativas do INCRA, existem ainda aproximadamente 13 mil trabalhadores rurais acampados em todas as regiões alagoanas<sup>72</sup> e 10.633 mil famílias em assentamentos “federais” em todo o estado.

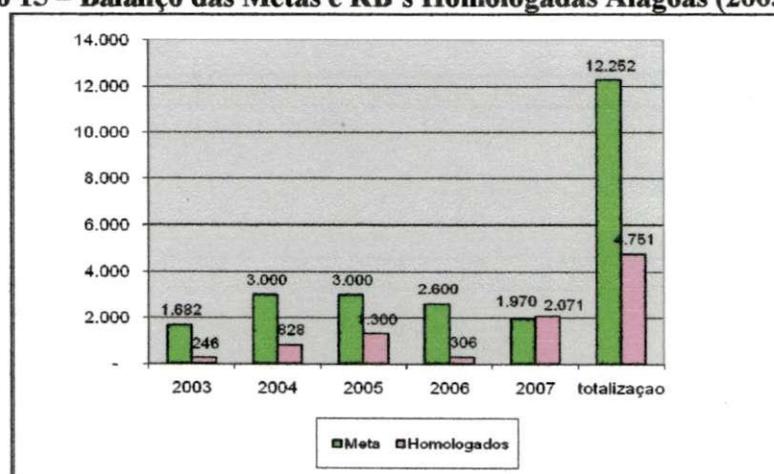
**Tabela 14 – Assentamentos em Alagoas por tipo**

Tipo de Assentamento	Qtde	Famílias	Área Total (ha)
Assentamentos Federais (INCRA)	153	10.633	104.195,38
Banco da Terra (ITERAL)	21	720	11.094,93
Crédito Fundiário (ITERAL)	108	1.374	14.275,18
Reordenamento Fundiário (ITERAL)	05	97	2.094,00
<b>Total</b>	<b>287</b>	<b>12.824</b>	<b>1.544.902,31</b>

Fonte: INCRA (SIPRA), janeiro de 2008. ITERAL, maio de 2008.

Embora em 2005 a superintendência regional do INCRA de Alagoas tenha superado a meta de assentamento de famílias para o ano (105,1%), o número de famílias assentadas na relação de beneficiários (RB) até 2007 corresponde à apenas 38,8% do total das metas propostas no II PNRA, de 12.252 famílias nos anos de 2003 a 2007, como podemos observar no gráfico abaixo (tabela geral em anexo).

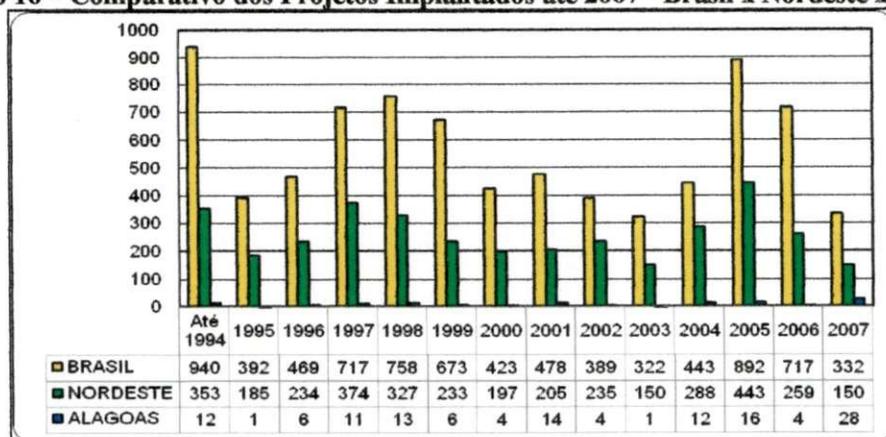
**Gráfico 15 – Balanço das Metas e RB's Homologadas Alagoas (2003 a 2007)**



Fonte: INCRA (SIPRA), 2008.

<sup>72</sup> Números fornecidos pela Ouvidoria Agrária, INCRA (2008).

Gráfico 16 – Comparativo dos Projetos Implantados até 2007 - Brasil x Nordeste x Alagoas



Fonte: INCRA, 2008.

Mais recentemente, Alagoas foi pioneiro com a criação da primeira Vara Agrária do país, responsável pela mediação dos conflitos no campo sob a bandeira da “justiça agrária”, saindo do âmbito da justiça comum (Gazeta de Alagoas, 2008). Porém, os efeitos e resultados desta medida na estrutura agrária do estado e nas relações de conflitos entre trabalhadores e grandes proprietários rurais ainda são recentes para analisar.

Embora o atual superintendente<sup>73</sup> tenha uma trajetória política no campo da esquerda em Alagoas, o que estreita o diálogo com os movimentos sociais, não podemos esquecer que enquanto agente estatal, suas decisões e discursos estão organizados a partir da sua posição no campo da luta pela terra, onde pairam distintos projetos de reforma agrária. Acima de suas vontades e disposições individuais, está a política de governo e a burocracia estatal aos quais é submetido; e à sua frente, as constantes pressões dos sujeitos sociais que reivindicam para si as ações do estado conforme sua “nova” posição social e política de “assentado”<sup>74</sup>. Como percebe Miranda (2005, p.92), ancorado na abordagem *bourdieusiana* e se referindo ao campo da cultura, que

as práticas dos diferentes agentes no campo cultural dependem da posição que ocupam em seu interior. Independentemente das consciências e vontades, essa posição impõe-se, fazendo-se ideologia própria e engendrando suas tomadas de posição (...) (MIRANDA, 2005, p.92).

Considerando as raízes agrárias tradicionais que se ramificam no decurso histórico de Alagoas, aqui a necessidade de uma reforma agrária se torna mais urgente e necessária. Os

<sup>73</sup> Prof. Gilberto Coutinho.

<sup>74</sup> No entanto, esse quadro de “diálogo” entre a gestão do INCRA com os movimentos sociais não foi uma constante. Em 2002, as organizações MST, CPT e MT se articulam politicamente para reivindicar até conseguir a saída do superintendente do órgão, Quixabeira, acusado de manter uma política anti-Reforma Agrária. Em 2006 acontece pressão semelhante para o afastamento do então superintendente Gino Cesar, sob acusação de utilizar o INCRA com fins eleitoreiros (SILVA, 2008:31).

distintos atores e interesses configuram um quadro complexo de negociações, conflitos e disputas de projetos políticos e de desenvolvimento rural, conforme já discutiremos em outro momento. E neste cenário, os sujeitos coletivos do campo representam um papel fundamental para provocar mudanças num contexto social caracterizado pela permanência de estruturas arcaicas, acreditando que “a democratização da propriedade da terra e dos meios de produção se constituem no fundamento para mudanças sociais profundas (dentre as quais, a Reforma Agrária) da nossa sociedade” (FRANÇA, 2000, p.117).

### **3.3.1. O MST em Alagoas: novos sujeitos contra velhas estruturas<sup>75</sup>**

Sem esquecermos as bandeiras de luta pelo direito a terra dos povos indígenas e dos remanescentes de quilombolas – segmentos que fogem ao nosso campo de pesquisa, os movimentos sociais do campo, organizados sob a bandeira da reforma agrária em Alagoas são relativamente recentes, atuando a partir da década de 80, sobretudo através dos sindicatos rurais com o apoio de segmentos progressistas da Igreja Católica e Luterana.

Atualmente, os principais movimentos sociais existentes em Alagoas e que atuam no campo da luta pela terra são: Comissão Pastoral da Terra (CPT), Movimento de Libertação dos Sem Terra (MLST), Movimento Terra, Trabalho e Liberdade (MTL), Liga dos Camponeses Pobres, além do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). No entanto, devido ao recorte desta pesquisa, privilegiaremos nosso “olhar” sobre os assentamentos rurais derivados das lutas no campo procedentes do MST, sem, contudo diminuir a importância e o papel dos demais movimentos e grupos sociais neste campo social em Alagoas.

O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) - como um dos sujeitos coletivos que dão continuidade aos processos históricos de luta camponesa no Brasil - é um movimento social gestado nos anos de resistência contra o regime autoritário instaurado no Brasil entre as décadas de 60 e 80. Em 1984 é realizado seu primeiro encontro nacional no Paraná, sendo suas primeiras ações políticas desencadeadas no sul do país e posteriormente se alastrando pela região nordeste brasileira<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> Para a construção deste capítulo, tomamos como referências os nossos trabalhos monográficos de graduação e especialização, ambos realizados em parceria com Elaine Nunes da Silva (SILVA e SANTOS, 2003 e 2005), e do trabalho acadêmico resultado das pesquisas empreendidas por José Roberto Silva (2008), que realiza um excelente esforço de investigação e sistematização de forma mais acurada, da trajetória histórica de formação do MST em Alagoas, refletindo os processos sociais próprios do contexto histórico da sociedade alagoana. Na medida do possível, procedemos a atualizações dos dados outrora obtidos, bem como à complementação de informações através de novos informantes e documentos.

<sup>76</sup> Para um aprofundamento sobre o surgimento do MST no Brasil podem ser consultadas as obras de MORISSAWA, Mitsue. *A História da luta pela terra e o MST*. São Paulo: Expressão Popular, 2001. MOURA,

Para o processo de organização dos trabalhadores rurais em Alagoas, a Pastoral Rural desempenhou um importante papel - principalmente no sertão alagoano - contribuindo substancialmente na organização e formação política de lideranças dos sindicatos rurais naquela região, e que posteriormente gestaria as primeiras lideranças “sem terra”, dando suporte nas atividades políticas e organizativas do MST no estado. Como fica expresso na fala de um dos primeiros militantes deslocados do sul para a estruturação do MST em Alagoas: “Uma vez que nos estados não tínhamos secretarias, conseguimos espaços nas igrejas e sindicatos” (L., militante do MST, deslocado do Rio Grande do Sul para Alagoas na segunda metade da década de 80).

Assim, a Pastoral Rural e o Sindicato dos Trabalhadores Rurais (especialmente o de Inhapi) foram fundamentais para a organização de um novo sujeito coletivo<sup>77</sup> na luta pela terra em Alagoas. Esta nova configuração política contribuiu substancialmente no debate da reforma agrária em Alagoas, fazendo interagir os distintos agentes deste processo em que os trabalhadores rurais ganham força social e passam a estabelecer novas regras, métodos e formas de organização coletiva e de reivindicações perante o Estado, semelhante às dinâmicas dos movimentos sociais populares da região de São Paulo interpretadas por SADER (1988). O Brasil vivenciava um momento histórico de mudanças expressivas na conjuntura política decorrentes de duas décadas de repressão militar, mas que perdia legitimidade social ao passo que avançava e se fortalecia a organização popular.

(...) na emergência dos novos atores sociais, das novas configurações e identidades dos trabalhadores no cenário público, no que parece o início de um outro período na história social de nosso país, nos deparamos com o nascimento de formas discursivas que tematizam de um modo novo os elementos que compõem as condições de existência desses setores sociais (SADER, 1988, p.20).

Nos anos 80, começaram a surgir os embriões do núcleo local do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. A Pastoral Rural viabilizou a participação de um trabalhador rural – liderança sindical – no I Congresso Nacional do MST, realizado no Paraná em 1985, que ao retornar socializou com os demais integrantes do sindicato os debates realizados

---

Clovis. *Sociologia Política da Guerra Camponesa de Canudos: Da Destruição do Belo Monte ao Aparecimento do MST*. São Paulo: Expressão Popular, 2000. MEDEIROS, Leonilde S. e LEITE, Sérgio (orgs). *A Formação dos Assentamentos Rurais no Brasil: processos políticos e políticas públicas*. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Ed. Universidade/UFRGS/CPDA, 1999. FERNANDES, Bernardo Mançano. *Gênese e Desenvolvimento do MST*. Caderno de Formação N° 30. São Paulo: Peres, 1998. FERNANDES, Bernardo Mançano. *A Formação do MST no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2000.

<sup>77</sup> Concordamos com o sentido expresso em SADER (1988:55), para quem “sujeito coletivo” se refere a “uma coletividade onde se elabora uma identidade e se organizam práticas através das quais seus membros pretendem defender seus interesses e expressar suas vontades, constituindo-se nas lutas”.

naquele congresso e as experiências de ações coletivas dos trabalhadores rurais em outros estados, principalmente a “novidade” das ocupações como forma de luta<sup>78</sup>. A apropriação das formas e espaços de socialização política utilizados pelo MST – cursos, reuniões, ocupações, marchas – contribuíram para inserir elementos novos de percepção da realidade vivida pelos sem-terra, posseiros e pequenos produtores no estado.

O sindicato de Inhapi cria em sua estrutura organizativa uma “coordenação executiva dos sem-terra”, onde se forjou as primeiras lideranças rurais locais que viriam a constituir as militâncias estaduais do MST em Alagoas. Em 26 de janeiro de 1987, acontece no município de Delmiro Gouveia (sertão alagoano), na Fazenda Peba, a primeira ocupação com a bandeira do MST, em que participaram 76 famílias de posseiros, de onde sofreram subseqüentes despejos.

“Perseguições, ameaças e despejos” foi a tônica naqueles primeiros anos. Durante a década de 80 as regiões do sertão e agreste constituíram os embriões do movimento no estado; e do final desta década aos anos 90, a zona da mata foi o alvo das ocupações de terras, acompanhando os processos decorrentes da reestruturação produtiva na região canavieira associado a “crise de representação”<sup>79</sup> dos trabalhadores rurais no setor sucroalcooleiro, seguindo até os dias atuais com o processo de territorialização do MST em Alagoas.

Nos relatos históricos do MST, são recorrente os relatos de prisões arbitrárias, torturas, perseguições, privações pelas quais passaram as lideranças e militantes neste processo de formação do MST em Alagoas, seja no sertão ou no agreste. Não foi diferente das marcas de violência exercidas pelos dominadores com índios, negros e posseiros nos anos iniciais de formação da sociedade alagoana, reforçando a cultura do “coronelismo”, “pistolagem” e a truculência dos dispositivos de poder das oligarquias rurais.

No entanto, ao passo que se (re)construíam na dinâmica social, os novos militantes agregavam outras formas de reivindicação e negociação com o Estado. E, além das ocupações de terras, realizavam ocupações de prédios públicos<sup>80</sup>, conquistavam o apoio de segmentos do campo e urbanos como a CUT, Sindicato dos Urbanitários, Colônia de Pescadores, CPT, funcionários da EMATER, lideranças políticas do PT, PC do B, estudantes universitários, entre outros.

As ocupações de terras foram paralisadas. Não sendo possível avançar no sertão, porque a Pastoral que era a principal força e tinha credibilidade

<sup>78</sup> As ocupações como método de luta foi uma das principais discordâncias da Igreja naquele momento ao movimento social recém criado.

<sup>79</sup> Para uma melhor abordagem dos processos inerentes aos trabalhadores rurais do setor canavieiro, no contexto de reestruturação produtiva, e a atuação dos sindicatos rurais, ver Mello (2002).

<sup>80</sup> Em 1988 ocupam a Secretaria da Agricultura do Estado, com sua sede em Maceió, tendo como pauta de reivindicação a desapropriação das Fazendas Peba e Lameirona, bem como o fornecimento de sementes para o plantio e cestas básicas para as famílias acampadas. A ocupação durou 22 dias.

dentro dos sindicatos e comunidades só aceitava a realização de outra ocupação quando a primeira fosse conquistada. Essa postura força o MST a se deslocar para a região do agreste, no final de 1988, com a instalação de sua secretaria no município de Arapiraca, dando início aos trabalhos de base nos municípios de Arapiraca, Craíbas, Monteirópolis, Girau do Ponciano, Teotônio Vilela, São José da Tapera, Batalha, Pão de Açúcar, Limoeiro, Lagoa da Canoa, Igaci, Taquarana e outros. (SILVA, 2008, p.24).

Só em 1989 se dá oficialmente o ato de criação do Assentamento Peba, a primeira conquista dos trabalhadores rurais sem terra nesta nova forma de luta. Neste período, o MST já se constituía numa das principais forças sociais do campo, legitimando-se perante os outros segmentos da sociedade.

É neste período inicial que lideranças do MST da região sul, berço do movimento no Brasil, se empenham em expandir a atuação desta organização nos estados do nordeste. Alagoas torna-se então referência no processo de expansão do MST na região, instalando a primeira secretaria regional, responsável por acompanhar e coordenar o Movimento nos demais estados do Nordeste.

Neste período é significativo também o número de lideranças-dirigentes<sup>81</sup> provenientes de outros estados – principalmente de Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. E embora estes sujeitos tenham cumprido um papel fundamental no processo de intercâmbio dos métodos e formas de luta no campo, promovendo “encontros culturais” entre os trabalhadores rurais dos estados do sul com os do nordeste ampliando, portanto, a territorialização do MST nesta região, também evidenciaram àqueles militantes sulistas as muitas diferenças inter-regionais que implicariam diretamente nestes processos de interação<sup>82</sup>.

Embora os militantes e dirigentes tenham rompido, de certo modo, com uma trajetória que desembocaria na vocação religiosa, ao construírem o MST, estes atores acabaram reapropriando-se do método de organização da ação pastoral progressista da Igreja que, na década de 70, questionava o sindicalismo rural ‘assistencialista’, ‘burocratizado’ e ‘presidencialista’ e propunha um trabalho político voltado para a organização das bases, ou seja, aqueles setores da população altamente pauperizados e desprovidos de qualquer participação política, geralmente marcados por relações de dependência pessoal e clientelismo político. (LERRER, 2006, p.04).

<sup>81</sup> Em geral, eram filhos de agricultores atingidos pelos reflexos da modernização da agricultura na região Sul (década de 70), e em geral, provenientes de instituições católicas de orientação progressista (Teologia da Libertação), principalmente ligadas a Pastoral da Juventude, as CEB's ou a CPT (Lerrer, 2006:03). Entre os anos de 1988 e 1989 se deslocaram para Alagoas cerca de 16 lideranças do MST. Segundo dados levantados, apenas duas lideranças eram nordestinos, os demais eram sulistas.

<sup>82</sup> Uma interessante análise sobre os aspectos interculturais da participação de lideranças do MST deslocados da região sul para a organização do Movimento no nordeste brasileiro, pode ser encontrada no trabalho de Débora Lerrer (2006).

Esses “encontros culturais” revelaram também distanciamentos entre os métodos organizativos experimentados no sul - tanto referentes às ações coletivas de lutas, como principalmente nas formas organizativas da vida social e do trabalho agrícola familiar nos assentamentos rurais. Os conflitos neste processo se referiam principalmente aos processos decisórios e as formas de ajuntamento de trabalhadores para as ações políticas, como os acampamentos e as ocupações (FERNANDES, 2000 e LERRER, 2006).

Características específicas dos acampamentos no nordeste: a) não permanência constante dos sem-terra nos acampamentos, próximas as suas cidades de residência; b) em geral, as áreas reclamadas para a desapropriação pelos sem-terra são conhecidas anteriormente, em muitos casos, nas quais tenham tido alguma relação de trabalho<sup>83</sup>(LERRER, 2006, p.8).

Estes “atores-chaves” deslocados do Sul para o Nordeste na trajetória de formação e territorialização do MST são classificados por Lerrer (2006, p.09) em três gerações<sup>84</sup>: a) *Militantes da primeira geração (1985 a 1988)* – vindos de Santa Catarina para os estados da Bahia, Sergipe e Alagoas. Num primeiro momento, esta migração objetivou a construção do MST no Nordeste e posteriormente estimulou a organização estadual do Movimento para a criação das secretarias estaduais; b) *Militantes da segunda geração (1989 a 1995)* – o MST já está consolidado no NE e com vários assentamentos criados, com integrantes nos estados compondo a coordenação nacional do MST. Os militantes deste período contribuíram na estruturação orgânica (direção, setores, instâncias deliberativas) e na formação política do ao Movimento local. Tiveram também a atribuição de influenciar na organização e gestão dos assentamentos, conforme as experiências desenvolvidas no Sul do país; e, c) *Militantes de terceira geração (1996 a 1997)* – estes sujeitos deslocaram-se de outros estados de diferentes regiões, mas ainda com predomínio do Sul, indicados nas instâncias políticas nacionais através da constituição de “brigadas nacionais” e com períodos de permanência reduzidos. Em Alagoas estiveram presentes militantes das três gerações.

O Rio Grande do Sul durante a trajetória do MST no Brasil era considerado como o principal ‘laboratório’ das experiências do MST, que lá promovidas estabeleciam outros processos de experimentação nacional. A partir de análises críticas sobre esses processos de intercâmbios, atualmente há uma maior descentralização nas diversas formas de organização

<sup>83</sup> Que pode ser motivada inclusive por “vingança” do proprietário do imóvel rural, devido às péssimas experiências de trabalho vividas em outro momento ou porque seus direitos trabalhistas não foram garantidos pelo fazendeiro/empregador. Como ouvidos em relatos de atuais militantes do MST no sertão alagoano.

<sup>84</sup> Estamos utilizando o sentido de “geração” incutido por LERRER (2006), relacionados aos períodos de migração de militantes do MST entre os estados da região sul para o nordeste, e posteriormente entre a região nordeste. Cada geração se diferencia basicamente quanto a intencionalidade dos sujeitos em cada período.

sejam das ocupações, mobilizações, arranjos produtivos nos assentamentos. Pesquisando sobre estes aspectos, Lerrer (2006, p.09) parte da hipótese de que

o MST pode ser considerado como um agente modernizador das relações sociais no campo nestes estados nordestinos, visto que procura inserir os assentados da reforma agrária, enquanto agricultores, em concepções econômicas do mundo moderno, já vivenciadas com grande intimidade pelos camponeses da região Sul.

No entanto, observamos que estas intenções dos “atores-chaves” em “modernizar” as formas de trabalho nos assentamentos do nordeste incorreu, em certa medida, em preconceitos quanto aos trabalhadores nordestinos, culminando na imposição de modelos inadequados aos contornos culturais da convivência social e do trabalho agrícola familiar nos diferentes contextos nordestinos. Vale ressaltar que as desigualdades regionais evidenciam as dificuldades das populações nordestinas em relação às populações sulistas. No nordeste, são mais baixos os níveis de escolaridade, de acesso à assistência técnica rural e às inovações tecnológicas da modernidade, bem como de acesso ao crédito, que, por conseguinte, vai influenciar negativamente nos processos de desenvolvimento social e econômico dos trabalhadores rurais nordestinos, dentre eles, os assentados.

No caso da pesquisa de Lerrer (2006, p.11), trabalhando num recorte empírico dos estados de Sergipe, Pernambuco e Paraíba, observou que os “atores-chaves” que seguiram para o nordeste apontaram para a “produção de lotes” como o aspecto que, segundo depoimentos, expressava os principais “desencontros” culturais entre nordeste e sul. Percebiam-se naquele momento de consolidação do MST as dificuldades em organizar os trabalhadores locais em torno da coletivização de experiências como cooperativas ou mesmo os grupos coletivos enquanto arranjo social nos assentamentos. Os níveis de pobreza dos trabalhadores rurais nordestinos eram também observados com espanto por aqueles sujeitos.

Lerrer (2006) chama atenção ainda para a “prática regulatória” do MST em relação aos assentamentos, conformando determinadas estruturas organizativas. A autora identifica o MST como um “agente modernizante” no campo, viabiliza acessos, conhecimentos e informações que dificilmente teriam acesso, ou os teriam em condições mais limitadas, “tanto por tentar tornar os assentamentos mais eficientes economicamente, partindo inclusive para uma luta política marcada pela preocupação educacional e técnica, como quando pretende inserir a dimensão futura da história na vida cotidiana de sua base” (LERRER, 2006, p.19).

A partir da década de 90 percebemos uma mudança discursiva no interior do MST, devido às novas configurações internas exigidas pelas novas demandas de sua base assentada.

Configura-se um novo momento da luta dos trabalhadores, em que se somavam às demandas por terras, as reivindicações demandas pelos assentamentos. Percebia-se que,

Mesmo com a conquista da terra, os problemas das famílias com relação à saúde, educação, infra-estrutura básica, não foram resolvidos, de forma que se fez necessário ocupar as prefeituras municipais para cobrar estas reivindicações do poder local dos municípios (...) (SILVA, 2008, p.42).

Em janeiro de 1990 deste mesmo ano é realizado no Assentamento Boa Vista (Jacuípe) o primeiro “laboratório de produção”, contando com a participação de mais de cem assentados de todo o estado. Inaugurando em Alagoas as discussões internas, com base nos debates nacionais, em torno dos possíveis arranjos produtivos para os assentamentos de base do MST (Silva, 2008, p.25).

Ainda em 1991, em Delmiro Gouveia, no Assentamento Lameirão, acontece o 1º. Encontro Regional do MST para discutir os rumos dos assentamentos, e no mesmo ano, em junho, é feita a primeira ocupação na Prefeitura, pelos assentados do Peba e do Lameirão para reivindicar professores, merenda escolar, posto médico, água para beber, dentre outras reivindicações necessitadas pelas famílias. (SILVA, 2008, p.27).

Divergências e disputas internas ameaçaram a estagnação do Movimento nos três primeiros anos da década de 90. Segundo SILVA (2008, p.27), as rupturas daquele período foram atribuídas às influências externas de organizações e partidos políticos (principalmente PT e PSB) que adentraram na estrutura orgânica do Movimento, a partir de suas lideranças, e interferiram no “método das ações do MST”.

Parte das lideranças daquele período rompeu com o MST e criou outras organizações<sup>85</sup>; alguns militantes se deslocaram para outros estados, permanecendo nas estruturas do MST, e retomando posteriormente com novos militantes de Sergipe para reestruturar organicamente o Movimento em Alagoas. Foram retomados os “trabalhos de base” para a realização de novas ocupações, principalmente na zona mata (canavieira) – que vivia o contexto da reestruturação produtiva, região onde se estabeleceram os principais focos dos conflitos por terra durante toda a década de 90.

Em 1998 é firmada uma parceria entre Universidade Federal de Alagoas, Instituto Nacional de Colonização e Reforma e MST para desenvolver o Projeto de Educação e

---

<sup>85</sup> Como é o caso do Centro de Apoio aos Pequenos Agricultores (CEAPA) e do Movimento de Libertação dos Sem Terra (MLST).

Capacitação de Jovens e Adultos nas Áreas da Reforma Agrária<sup>86</sup> em Alagoas, através do Programa Nacional de Educação da Reforma Agrária (PRONERA).

No ano de 1999, se intensificaram as disputas por terra, totalizando 25 ocupações em um ano, abrangendo 16 municípios nas três regiões alagoanas e envolvendo 3.807 famílias. *Região Leste*: Paripueira, Piaçabuçu, Penedo, Jacuípe, Flexeiras, Murici, São Luís do Quitunde, Joaquim Gomes, Atalaia, Marechal Deodoro, Maragogi, Jundiá, Maceió; *Agreste*: Craíbas, Traipu, São Brás, Quebrangulo, São Sebastião; *Sertão*: Delmiro Gouveia, Piranhas. Como podemos pressupor destes dados, o MST apresentava no final da década de 90 um avançado processo de territorialização nesta unidade da federação.

As relações interinstitucionais dos movimentos sociais do campo, principalmente com a superintendência regional do INCRA em Alagoas, serão geralmente conflituosas. Estes conflitos se acirram principalmente quando as configurações das gestões daquele órgão são identificadas com uma política “anti-reforma agrária”.

Foi em 28 de fevereiro [de 2005] que mais de duas mil famílias saíram dos acampamentos e assentamentos de todo o estado e ocuparam a Sede do INCRA e a Praça Sinimbu, em Maceió, para denunciar a corrupção no INCRA, o atraso na reforma agrária e solicitar o afastamento da direção política do órgão, uma vez que a mesma estimulava a corrupção nos assentamentos e mantinha uma política de divisão e controle dos movimentos para fins eleitoreiros. Esta ocupação durou trinta e três dias. Nove dirigentes fizeram quatorze dias de greve de fome, contando com o apoio e a solidariedade de estudantes universitários por vinte e quatro horas. Esta mobilização também uniu mais de trintas organizações e entidades partidária, estudantil, popular e sindical em apoio a sua causa. Simultaneamente à ocupação dos trinta e três dias, no dia 29 de março, mais de oitocentas famílias ocuparam as instalações da Usina Xingó para forçar as negociações com o governo federal e o INCRA Nacional em busca da resolução de problemas locais. (...) Esta ocupação só terminou com a intervenção do INCRA Nacional em trinta e um de março. (SILVA, 2008, p.34, nota de rodapé)

Em toda a sua trajetória em Alagoas, os assentados e acampados da base do MST já realizaram 08 Feiras da Reforma Agrária, um evento anual de grande expectativa dos assentados e que possibilita uma relação de diálogo com a sociedade maceioense, e principalmente, viabiliza a comercialização da produção dos acampamentos e assentamentos diretamente ao consumidor.

---

<sup>86</sup> Este projeto tinha como objetivo a alfabetização de jovens e adultos assentados e a complementação da escolarização, em nível fundamental, de trabalhadores rurais e seus filhos. Foi executado entre agosto de 1998 e dezembro de 1999, em 20 assentamentos, totalizando 55 turmas e mais de 1200 estudantes.

Atualmente, estão vinculados ao MST cerca de 52 assentamentos, com aproximadamente 2.936 famílias, presentes em 21 municípios alagoanos; e cerca de 80 acampamentos, com mais de 5.700 famílias distribuídas em 30 municípios, abrangendo as regiões de norte a sul do estado<sup>87</sup>.

Nestes 21 anos de existência em Alagoas, as ocupações, marchas, mobilizações, embora em meio a perseguições, ameaças e assassinatos, tem contribuído expressivamente para denunciar na sociedade alagoana as misérias causadas pela estruturas agrária injustas e pelo domínio oligárquico acima dos interesses da população. A conjunção das forças sociais dos trabalhadores do campo e da cidade em Alagoas é ainda fundamental para pautar a agenda pública, no debate da sociedade para a necessidade e a viabilidade da reforma agrária, “neste cenário, o MST teve papel fundamental, fazendo e dando ressonância a outras lutas de resistência, dos índios, negros e populares. Enfrentando a brutal força do latifúndio (...)” (SILVA, 2008, p.44).

---

<sup>87</sup> Dados obtidos na secretaria estadual do MST em Alagoas, referente a janeiro de 2008.

## CAPÍTULO IV

### A “RECUPERAÇÃO” DO ASSENTAMENTO RENDEIRA EM QUESTÃO

A partir de uma abordagem etnográfica, realizamos neste capítulo uma descrição e reflexão sobre a trajetória de constituição do Assentamento Rendeira, com ênfase para os eventos relacionados ao planejamento, execução e implementação de políticas públicas; ao passo que analisamos os processos de mudança no curso da construção social deste assentamento, tendo em vista compreender os aspectos configuradores da demanda de elaboração de um *plano de recuperação*.

Nosso objetivo desde o início não foi realizar um diagnóstico do assentamento e das condições materiais ou imateriais das famílias assentadas, posto que exigiria um exercício acurado de aferição quantitativa e principalmente qualitativa quanto aos (in)sucessos alcançados. Detivemos-nos em “olhar para trás” – em especial para os eventos relacionados à ação do Estado no assentamento através das políticas públicas – percorrendo alguns caminhos trilhados pelos diferentes sujeitos deste processo, de tal modo que pudéssemos compreender/identificar os aspectos configuradores da demanda por “recuperação”.

Este capítulo está desenvolvido em três partes. Na primeira apresentamos uma caracterização geral do Assentamento Rendeira, seus aspectos sociais, físicos e produtivos. A segunda parte consiste no exercício etnográfico de descrição e reflexão do processo de constituição deste espaço rural, com ênfase para eventos relacionados à execução dos parâmetros do governo federal para a implementação da política de assentamento após o processo social de reivindicação e conquista da terra, bem como das demais políticas públicas demandadas e acessadas pelas famílias assentadas, em especial para o estabelecimento do Plano de Recuperação do Assentamento Rendeira. E finalmente, concluímos o capítulo com uma reflexão sobre os processos sociais de formulação das pautas de reivindicação de políticas públicas e os dilemas da “recuperação” na política de assentamentos.

Para proceder estas análises, pressupomos que a criação do Assentamento Rendeira<sup>88</sup> implicou na instauração e desencadeamento de processos e mudanças de longo prazo - que correspondem ao seu processo de construção contínua, ou seja, de desenvolvimento. Esse desenvolvimento baseou-se tanto nas prerrogativas institucionais da política de assentamentos, como, e principalmente, a partir das relações interdependentes entre os

---

<sup>88</sup> Sem desconsiderar os processos sociais que lhe antecedeu.

diferentes atores e fatores que conformam diferentes figurações sociais na trajetória social do Assentamento.

Como podemos depreender empiricamente, o processo de desenvolvimento de um assentamento pode gerar transformações futuras não previstas nem intencionadas pelos atores que construíram e reconstróem este campo social, uma vez que:

Não se pode assim predizer os desdobramentos, mesmo que haja leis e regulamentos normatizando os instrumentos de objetivação do processo de implementação de programas de reforma agrária. Retomar os desdobramentos dos processos é então iluminar os sentidos possíveis de sua objetivação e dos futuros debates e reivindicações. (BERGAMASCO E NORDER, 2008, p.45)

Por isso, consideramos pertinente fazer esse exercício de reflexão a partir de um campo empírico, a fim de reconstituir os fatos do passado (recente ou remoto) e compreender as figurações do presente – quanto ao modo como são pautadas, planejadas e implementadas as políticas públicas para as áreas de assentamento – e assim, identificar os possíveis rumos futuros do Assentamento Rendeira.

#### 4.1 CARACTERIZAÇÃO GERAL DO ASSENTAMENTO

O Assentamento Dom Hélder Câmara<sup>89</sup>, mais conhecido como *Assentamento Rendeira*<sup>90</sup>, está localizado no município de Girau do Ponciano<sup>91</sup>, microrregião de Arapiraca e região agreste do estado de Alagoas. Com mais de quatro mil hectares, é o maior assentamento em extensão territorial e em capacidade de famílias – 287 (Figura 8).

Atualmente, estão homologados nesse assentamento 284 “beneficiários”<sup>92</sup>, atingindo um contingente populacional de cerca de 1300 pessoas, de maioria do sexo masculino, onde pode-se constatar uma expressiva presença de crianças e adolescentes até 17 anos de idade, e também a existência de uma significativa população jovem entre 18 e 35 anos.

<sup>89</sup> Homenagem em memória do falecimento do arcebispo emérito de Olinda e Recife, *Dom Hélder Câmara*, religioso e combatente das injustiças no Brasil, em 1999 – ano de criação do Assentamento em questão.

<sup>90</sup> Além do Assentamento Rendeira, existe ainda mais 3 assentamentos derivados da luta de trabalhadores sem terra no município de Girau do Ponciano: Assentamento Nova Paz (25 famílias), Roseli Nunes (35 famílias) e Sete Coqueiros (08 famílias) – ambos criados por iniciativa dos “sem terras” vinculados ao MST, compreendendo 351 famílias assentadas naquele município.

<sup>91</sup> População total de 31.651 habitantes, com predominância da população rural (22.171) (SEPLAN, 2007).

<sup>92</sup> Termo utilizado pelo INCRA para definir as pessoas (cada um representando uma família) portadoras da concessão de uso da terra (lote) na criação de um assentamento. Das 596 famílias cadastradas (PDA), apenas 280 foram homologadas até 2001. A partir da relação dos beneficiários (RB) podemos perceber que são realizadas novas homologações entre os anos 2002 e 2008, devido as regularizações de novas famílias.

atividade que requer o uso intensivo de agrotóxicos para combater as pragas na folhas da planta. Estes produtos químicos afetando negativamente o lote de produção, provocando erosões e o empobrecimento em matéria orgânica da terra, e principalmente comprometendo a saúde do agricultor.

Tanto na pecuária como na agricultura, predomina a forma de exploração familiar, com contratação de trabalhadores eventuais. A indisponibilidade de água suficiente e nas proximidades dos lotes é um fator que limita a capacidade produtiva do assentamento, e principalmente dificultam os investimentos nas atividades agrícolas, devido à inexistência de meios para a construção de um sistema de irrigação nos períodos de estiagem, característicos da região semi-árida. Daí a preferência dos assentados pela criação de animais.

A comercialização da produção agropecuária do assentamento ocorre pela venda direta ao consumidor, nas feiras populares dos municípios vizinhos, principalmente no povoado Folha Miúda (Arapiraca) – representando um aspecto positivo da inserção dos assentados na dinâmica econômica regional. Outra forma muito presente e colocada negativamente por assentados e lideranças é a comercialização dos produtores via “atravessadores”<sup>96</sup>.

Ou o atravessador compra lá dentro ou [o assentado] traz para a feira mais próxima e vende para o atravessador. (*J.P., assentado da agrovila 25 de Julho*).

Tudo que se tem hoje, não só em Rendeira, mas na região, nós não agregamos valor, nós não comercializamos, o atravessador é que tira mais-valia das nossas costas. Isso é uma dificuldade muito grande que nós temos (*J.R.S., assentado e dirigente estadual do MST*).

Por outro lado, estes mesmos assentados se tornam também consumidores de produtos e serviços, tanto nas demandas cotidianas individuais e familiares, quanto nos períodos de liberação de verbas para compra de equipamentos agrícolas, insumos, materiais de construção, contratação de mão-de-obra, etc.

Em menor proporção, cerca de 5% dos “beneficiários” desenvolvem outros tipos de atividades não-agrícolas no próprio assentamento para ampliar a renda da família, como confecção de roupas, de bordados, vassouras, ou comercialização de outros produtos como alimentos, bebidas e até gasolina.

<sup>96</sup> Os atravessadores detêm recursos e meios de transporte, compram os produtos dos assentados a preços baixos para revender em outros mercados.

O PRA (2008) revelou que as famílias assentadas do Assentamento Rendeira apresentam uma renda familiar baixa, numa média mensal de 205,98 reais. Ouvimos em ocasiões distintas, relatos de assentados que não puderam participar de cursos de formação do Movimento por não disporem de recursos para manutenção de seus familiares. Por isso, os benefícios e auxílios governamentais constituem-se numa importante complementação de renda para as famílias, suprimindo as necessidades básicas.

Para 2009 está prevista a liberação da parcela de complementação do recurso para a reforma das casas, na modalidade de crédito para compra de material de construção, para as agrovilas, cuja associação (entidade jurídica) está sem pendências e regularizada, mas só podendo acessar este recurso os assentados que estiverem devidamente regularizados na relação de beneficiários perante o INCRA.

#### 4.2. A CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO SOCIAL DO ASSENTAMENTO RENDEIRA

Na região do agreste alagoano os problemas fundiários não são diretamente decorrentes de altos índices de concentração fundiária, nem suas paisagens marcadas pela presença da cana-de-açúcar. Esta região foi colonizada pela atividade pecuarista, fortemente marca pelos minifúndios.

As ocupações de terra por trabalhadores rurais em Alagoas, promovidas inicialmente pela organização política em sindicatos rurais no sertão alagoano, e posteriormente, passando pela zona da mata canavieira, ampliando suas ações para o agreste alagoano. A presença destes agentes de mudança promoveu significativas transformações nos espaços rurais com a chegada de novos sujeitos – os assentados, e a criação de novos espaços rurais – os assentamentos.

Os militantes do MST seguiram para a região agreste a partir do início da década de 90, tendo como principal alvo a requisição de grandes áreas extensivas de criação de gado, de propriedade de grupos econômicos vinculados ao setor sucroalcooleiro ou pecuário, e tiveram o apoio político e logístico do Partido dos Trabalhadores naquele período.

As lideranças que promoveram os primeiros “trabalhos de base” na região para “participar da luta”, foram deslocados de outras regiões (inicialmente de Alagoas e Pernambuco) e cumpriu um papel fundamental para a objetivação da luta coletiva para a conquista do Assentamento Rendeira, para o surgimento e consolidação do MST no agreste, contribuindo também para a politização daqueles sujeitos em torno do debate da

reforma agrária e para o acesso à terra e às políticas agrárias e agrícolas, como crédito, assistência técnica, habitação, educação.

Com base neste contexto, trabalhadores rurais sem-terras, assalariados rurais e pequenos produtores minifundistas deram início aos primeiros processos de luta por terra na região agreste. No ano de 1998 já é possível identificar a existência de dois projetos de assentamento na região – o Assentamento Paraná, com 170 famílias e o Assentamento Santa Isabel com 48 famílias, ambos no município de Girau do Ponciano, e o Assentamento Riachão, com 48 famílias (INCRA, 1998)<sup>99</sup>.

A chegada dos “sem terra” na região agreste inaugura uma nova configuração política no cenário regional. Sem maiores informações e detalhamentos do que seria a reforma agrária, mais de 600 famílias empreenderam a primeira ocupação da Fazenda Rendeira em dezembro de 1998 - localizada no município Girau do Ponciano, de propriedade de um importante grupo econômico em Alagoas – Grupo Agro-Pecuário Olival Tenório Ltda. Esta primeira ocupação foi um momento significativo que viria a marcar o processo de socialização política das famílias sob o discurso da luta pela terra e pela reforma agrária. A primeira ocupação, que resultou também no primeiro despejo empreendido pela polícia, foi um marco, ora para a desistência de famílias, receosos desta forma de luta e temerosos das conseqüências que as ocupações poderiam acarretar, ora para agregar outras famílias.

Agente achava que era realmente fazer esse papel – como eles chamavam o cadastro – e já ia diretamente para a terra. E quando viram que a coisa tinha polícia naquele momento, ‘Ave Maria’! Era assim para muitas pessoas. Para mim mesma, eu vou ser sincera: quando aconteceu a primeira ocupação eu não vim, foi meu esposo que veio (...) nós não sabíamos como era, eu mesma nunca tinha ouvido falar de movimento sem terra(...). (A. S. N., assentada da agrovila 25 de Julho, membro da Associação de Mulheres e educadora)

Alguns deles sequer tinham ouvido falar de reforma agrária, de movimento sem terra; outros tinham conhecimento apenas através do rádio, como relatou o senhor J.B.N.<sup>100</sup>. Mas, o desejo de possuir o próprio “pedaço de terra” mobilizou pequenos agricultores, assalariados rurais, semi-empregados e desempregados da região, no

<sup>99</sup> Laudo de vistoria do imóvel Fazenda Rendeira e anexos.

<sup>100</sup> Assentado entrevistado, morador da agrovila 25 de Julho.

campo e na cidade, com a expectativa de que através de ações coletivas teriam a oportunidade de alterar o rumo de suas vidas.

Vivíamos uma vida sufocada antes de ir pra lá, depois conseguimos conquistar a terra e fomos pra lá. Foi bom no início, nos primeiros anos (...) agente visava melhorar muito a nossa vida. (*R., assentado na agrovila 1º de Dezembro*)

Com relatos de conflitos decorrentes das ocupações da fazenda Rendeira, num total de 04 despejos entre os anos de 1998 e 1999, chegando a agregar 1300 famílias oriundas da região dos municípios de Girau do Ponciano, Traipu, Arapiraca, Craíbas, Jaramataia, Batalha, e até de outros estados como Pernambuco e Paraíba.

O imóvel rural denominado “Rendeira e anexos”, situado nos municípios de Girau do Ponciano, Traipu, Arapiraca, Jaramataia e Craíbas é declarado de interesse social para fins de reforma agrária, pelo decreto presidencial de 10 de junho de 1999, autorizando a desapropriação do imóvel pelo INCRA, o que ocorre em 11 de junho de 1999. E em 27 de dezembro de 1999 é criado oficialmente o Assentamento Dom Hélder Câmara\Rendeira.

Neste período vivia-se o contexto macropolítico do primeiro mandato do governo FHC, caracterizado pela criminalização dos movimentos sociais, mercantilização da terra como programa de reforma agrária, cortes nos orçamentos públicos para infraestrutura nas áreas de assentamento e instauração de políticas compensatórias, entre elas o assentamento de milhares de famílias sem-terra.

A partir da primeira ação muitas famílias desistiram, outras se somaram para as futuras reocupações da área. E, no entanto, quando se deu a desapropriação do imóvel para a criação do assentamento, o número de famílias era insuficiente para a composição dos “beneficiários”<sup>101</sup>. Segundo os relatos, muitas pessoas esperavam que fosse um processo rápido e sem os conflitos que ocorreram.

Como nós estávamos na coordenação no início do acampamento, nós vimos que tinha aquelas pessoas que lutaram muito, que foram para Maceió à pé, que contribuiu para a luta. Não tinha problema, foi só questão de não acreditar mesmo. Daí nós começamos a fazer esse trabalho de base de novo nas áreas, nos sítios, para incentivar essas pessoas. Aí elas voltavam e ficavam assentadas. (*J.P., assentado e dirigente estadual do MST*).

<sup>101</sup> Termo utilizado pelo INCRA para designar os assentados titulares do lote, conforme parcelamento da área do assentamento para criação das unidades produtivas familiares.

No parecer conclusivo sobre a viabilidade técnica e econômica de implantação de projeto do assentamento no imóvel vistoriado, encontramos o seguinte:

A região onde imóvel encontra-se inserido é caracterizada pelo fato de possuir uma malha fundiária constituída por um expressivo número de pequenas propriedades, onde há mais de cinquenta anos iniciou-se a exploração da fumicultura no Estado de Alagoas, adensando-se em torno da cidade-pólo de Arapiraca. Em função da quantidade de mão-de-obra exigida por esta cultura, do crescimento demográfico e da inexistência de novas fronteiras agrícolas, constata-se que atualmente está ocorrendo uma excessiva minifundiarização das já pequenas propriedades, cuja área média é de 2,5ha, resultando daí uma favelização no meio rural. Isto posto, o referido imóvel apresenta-se como uma possibilidade de atenuar a pressão pela procura de terra, já que, considerando a sua área aproveitável, e parcelas de 6,0ha, o mesmo comporta o assentamento de 500 famílias gerando emprego direto para 1.500 trabalhadores rurais com idade superior a 15 anos. (INCRA, 1998, p.12).

Inicialmente, as famílias produziam apenas para a subsistência, aguardando os recursos materiais iniciais para dar início à estruturação dos sistemas produtivos no assentamento.

Neste momento, temos novos sujeitos num novo formato de convivência social. Os assentados são instados a lidar com novos modos de regulação da vida social, acompanhando as intervenções do Estado e das linhas políticas do MST, a partir de suas diretrizes nacionais, na regulação das formas de organização do assentamento. A definição de “modelos”, “normatizações” e regulações como a exigência de Planos, projetos técnicos para liberação e aplicação dos créditos, podem gerar contraposições e identificações de interesses na dinâmica sociopolítica dos assentamentos (NEVES, 2008:27-28).

O PDA, que deveria ser um instrumento de planejamento inicial para uma aplicação organizada dos recursos obtidos pelas famílias, foi elaborado apenas em 2001, cerca de dois anos após a criação do assentamento e antes da divisão oficial dos lotes. O processo de elaboração deste PDA é avaliado negativamente pelos coordenadores e dirigentes políticos do MST no assentamento.

Agente conquista a terra, mas na hora de planejar, os assentados não tem autonomia para planejar o assentamento que vai morar. O PDA foi planejado de forma desordenada e de forma não participativa. (A.S., técnico e militante do MST).

A partir do terceiro ano do assentamento, foram liberados os créditos de apoio inicial (fomento), investimento e custeio pelo PROCERA e mais um custeio pelo PRONAF<sup>102</sup>. Um dos aspectos das insatisfações se refere a não confluência de interesses entre o que pensavam os assentados e o que planejavam a assessoria técnica. Os relatos afirmam que não havia o interesse para a criação de animais como galinhas e ovelhas, e que foi firmado no projeto técnico para a liberação dos primeiros recursos para custeio, como foi relatado no PDA:

o projeto foi elaborado sem ter havido discussão com os agricultores, e muitos não tinham o interesse em criar galinhas e nem ovelhas, mas foram pressionados pelo técnico da área para assinar o projeto. (...) Eles fizeram muitas acusações ao técnico e ao presidente da associação, pelo fato do projeto não conter o anseio deles quanto ao que querem investir e sim à vontade do técnico. (PDA, 2001, p.15).

Temos ciência de que a ação do Estado na concessão de financiamento agrícola é necessária para a antecipação de receita para as atividades agropecuárias em todos os segmentos. E no caso dos assentamentos, os resultados da pesquisa sobre o impacto dos assentamentos nos contextos locais mostram que:

(...) os recursos mobilizados para o crédito, além de repercutirem na capacidade produtiva dos assentamentos, impulsionam um conjunto de atividades locais, aumentam a circulação monetária no município e estabelecem um diálogo direto e particular com o Estado, por meio de suas políticas públicas, e com os agentes financeiros e intermediadores do crédito (...) (LEITE *et al*, 2004, p.216).

O processo de organização espacial da área do assentamento foi realizado cerca de três anos depois de criado o assentamento. Neste período os assentados já lavravam e produziam em áreas demarcadas provisoriamente, o que gerou tensões internas e prejuízos para alguns assentados que teve que “ceder” o lugar em que estava produzindo e ir para outra área, situação expressa no relato abaixo.

O INCRA fez um primeiro trabalho para a demarcação dos lotes. Eu acho que era com o pessoal da Universidade, do PDA. Aí vieram e dividiram os lotes. De certa forma não teve muito respaldo porque mediram como se fosse só um lugar de trabalhar. (...) porque no processo do corte já tinha muita gente com roça, então quando eles vieram [a equipe de topografia] deram prioridade para a quem tinha

<sup>102</sup> Primeiro custeio no valor de até R\$2.000,00; Segundo custeio de até R\$1.300 reais; Primeiro investimento de até R\$16.500,00; Segundo investimento de até R\$9.500,00.

lote naquele local ficava ali mesmo. Mas aí não foi determinado tamanho certo, porque ficou lote com 10, 15, 22 tarefas – o meu mesmo tinha 22 e passou para 44 tarefas quando o INCRA mediu. (J.P., assentado e dirigente estadual do MST).

Um dos sérios problemas estruturais do assentamento vivenciado nestes nove anos é a distância entre o lugar onde foram construídas as residências e os lotes produtivos, alguns podendo se distanciar em 14 e 20km, dificultando o trabalho cotidiano no lote. Nestes casos, os agricultores optam por criar animais nos fundos da casa, de modo a possibilitar a alimentação e os demais cuidados necessários aos animais. O gado conduzido ao pasto no início do dia e recolhidos ao fim da tarde, como pudemos observar em nossas vivências no cotidiano do assentamento e é revelado nos depoimentos com assentados, técnicos e dirigentes.

Principalmente aqui em Rendeira foi um dos assentamentos que as terras foram mais mal distribuídas, porque as famílias moram aqui [agrovila Carro Queimado] e na maioria das vezes o lote é lá na Sete Casas. É uma distância muito grande para as famílias se deslocar, se não tiver transporte para ir trabalhar não conseguem produzir, inclusive tem umas três ou quatro famílias que não produzem nada, só produzem mesmo no quintal da casa porque o lote é muito longe e não tem transporte para ficar se deslocando até o lote. (A.M.H., assentada na agrovila Carro Queimado).

Questionados sobre as discussões iniciais a respeito das estratégias para a organização produtiva dos assentamentos, dois assentados responderam que não havia uma assiduidade de assistência técnica para orientar na definição das linhas produtivas. As discussões sobre as possíveis formas de organização da produção e do trabalho, de definição de culturas para aplicação dos créditos, eram subsidiadas pelos dirigentes políticos que já possuíam alguma experiência no processo de assentamento em outras regiões e tinham conhecimento dos debates e orientações políticas do MST nacionalmente.

Todos os entrevistados em algum momento remeteram problemas relacionados à ausência<sup>103</sup> ou atuação da assistência técnica no planejamento, organização e acompanhamento da produção do Assentamento, e explica que:

<sup>103</sup> O programa de assistência técnica, em especial para assentados da reforma agrária, se caracteriza historicamente pela descontinuidade dos serviços prestados, abrangência limitada, escassez de recursos e dissociação entre pesquisa e extensão. Como exemplo, o programa Lumiar criado entre 1996/1997 é extinto em 2000 e apenas em 2004 é criado um novo formato – o programa de Assistência Técnica Social e Ambiental para áreas de reforma agrária (ATES).

(...) muita coisa era ditada por nós mesmos, porque vivíamos naquela região e sabia mais ou menos a necessidade de culturas. Pegava uma parte do projeto e discutia o projeto. Apareceram muitas propostas, tanto do banco como do próprio Movimento, mas a nossa discussão foi mais para aquilo que agente visse que produziria mais no assentamento. (J.R.S., *assentado da agrovila Carro Queimado*).

A falta de orientação técnica e a ingerência na compra de materiais e animais conforme previa o projeto de aplicação dos créditos discutidos com os assentados contribuiu para a ocorrência de resultados precários/fracassados.

Por outro lado, parte dos assentados não aplicou o financiamento na atividade produtiva no lote. Em uma das entrevistas foi relatado que havia um entendimento entre alguns assentados, corroborados por algumas lideranças, de que o crédito não precisaria ser quitado no futuro. E em não havendo uma preocupação antecipada com a possibilidade da inadimplência, muitos desviaram os recursos para os outros fins.

E quando foi pra pegar a questão dos créditos, a conversa era que “esse recurso vocês não vão pagar”. Os técnicos da época, as pessoas da coordenação mesmo (...) as vezes comentavam junto com o pessoal “ah, esse recurso aqui vocês não vão pagar!”. Então despertou na companheirada o seguinte: “nos vamos pegar, uma parte agente investe...”. Muitas pessoas investiram, outras não investiram em nada. (...) Hoje agente sofre as conseqüências, porque era um projeto que agente deu o nome depois de “Maria vai com as outras”. Vamos dar um exemplo assim: se tinha lá no projeto a compra de ovelhas e eu dizia assim “não, essas ovelhas não vai dar certo porque meu lote fica distante” - porque tem lotes que ficam a 18km da casa do assentado – “então não tem como eu criar essas ovelhas”, aí ouvia, “ah, não! Mas os outros vão pegar. São 280 famílias e você também vai pegar. Se você quiser bem, se não quiser...(...) Então houve uma pressão muito grande. (...) Eu lembro que teve a questão da cerca, dos arames que agente precisava mesmo, foi uma coisa que investimos e ainda hoje está durando. Mas as ovelhas – muitas pessoas compraram ovelhas – e não resistiram mesmo porque vinham até de outro clima e quando chegaram aqui não se deram com a região. Morreram muitas ovelhas. (...) Na época nós fizemos um projeto para comprar frango de 1,5kg a 2,0kg, (...) e haja a comprar toda a estrutura, desde a tela, que era para funcionar aqui no galpão grande que agente tem pra todo mundo. E foi comprado os bebedouros e toda aquela estrutura para se montar um aviário. (...) Então tinha sido feito todo esse trabalho, todo mundo assinou, quando de repente chega pintos, pintinhos novos de granja que com um “pé de vento” morria. Esse [projeto] agente perdeu quase tudo (...). (A.S.N., *assentada e educadora*)

Com o cuidado de não deduzirmos conclusões deterministas, mas certamente a falta de planejamento coletivo, de orientação técnica às atividades agropecuárias, a elaboração de projetos dissonantes da aptidão dos assentados e das viabilidades regionais com “cara de chinês”<sup>104</sup>, foram fatores que influenciaram para a não aplicação correta dos créditos.

O uso indevido dos recursos para a produção agropecuária pelos assentados é também explicado por alguns dos informantes como expressão de desejos e sonhos de alguns agricultores de possuírem determinados bens como bicicletas, carros, motos, eletrodomésticos que nunca puderam ter.

E outra coisa que atrapalhou, que ensinou a muitas pessoas foi a forma do projeto e a forma como foi liberado, essas duas coisas. A forma do projeto de não ter sido priorizado o que as famílias queriam e as formas de ser liberado. Era liberado fora de época. Isso levou muitas pessoas para o prejuízo. (...) Na época ninguém queria botar no projeto galinha e nem ovelha. Com a quantidade de pessoas que nós temos na Rendeira com um nível de consciência e de conhecimento, ninguém viria mais hoje para cá para botar um projeto de ‘goela a baixo’ (...) E aí terminaram dizendo que o nosso projeto era vaca de leite, boi de carro, um bocado de coisa diferente. Mas veio o banco, a prestadora de serviço de Sergipe (...) reunir no meio das famílias do assentamento dizer que os projetos com sustentabilidade eram com galinha, era com ovelha porque tinha garantia de preço, da carne e da pele. Isso fez com que nós aprovássemos o projeto e como nosso território era único não tivemos outra opção. (J.P., assentado da agrovila 25 de Julho)

Fatores que foram agravados com a distância dos lotes em relação às residências dos assentados.

(...) as ovelhas não deu pra criar porque a distância do lote era muito grande, elas não agüentavam vir e não tinha como deixar lá porque roubaram nos lotes. Então foi construído os apriscos no fundo das casas, mas aí quando elas chegavam do aprisco até o lote não conseguia nem comer, já iam se deixar, porque já chegavam cansadas. Um as ovelhas começaram a enfraquecer e emagrecer. E veio a questão da doença que matou um montante também. (A.S.N., assentada na agrovila 25 de Julho, membro da Associação de Mulheres e educadora)

<sup>104</sup> Expressão utilizada por um dos entrevistados, se referindo aos projetos com os mesmos formatos e propostas iguais para todos os assentados.

Por outro lado, aqueles que aplicaram devidamente o recurso também tiveram prejuízos. Uma parcela de assentados que tinha interesse em novos créditos, ficam impossibilitadas devido à inadimplência perante as instituições financeiras e ainda dificultado durante um longo período pelo aval coletivo, em que a dívida de um assentado implicava na dívida de outro agricultor.

Estes relatos também estiveram presentes nos depoimentos por nós coletados, o que veio a refletir negativamente nos anos seguintes de liberação do crédito. Fator preponderante para a inadimplência bancária.

Ao acabar o crédito as famílias passou a produzir mais do que com o crédito, porque cada uma passou a produzir da sua forma, como pensavam, como já vinha produzindo em outros lugares. Mas, hoje tem famílias que estão bem situadas, outras estão com dificuldades porque não conseguiram se estruturar. *(J.R.S., assentado da agrovila Carro Queimado).*

Hoje quem produz dentro do Assentamento Rendeira é com recurso próprio. (...) Plantam milho, feijão, mandioca, o fumo, a macaxeira, mas tudo com recurso próprio, não é mais um investimento do governo. (...) Quem em seu "boizinho" ara sua terra no período que chega a época de plantio. Quem não tem e pode pagar uma hora de trator paga. A semente também, você já em que deixar de um ano para o outro para plantar ou então o dinheiro para plantar na época, mas sem incentivo nenhum. *(A.S.N., assentada na agrovila 25 de Julho, membro da Associação de Mulheres e educadora)*

Segundo alguns entrevistados, há uma parcela dos jovens do assentamento que se deslocam para outros estados, principalmente Tocantins, Mato Grosso e Bahia, para trabalhar permanentemente ou temporariamente nas plantações de cana-de-açúcar, milho, soja e algodão das grandes fazendas, ou se tornam vendedores ambulantes realizando "bicos" nas cidades para complementar a renda das famílias. As famílias que conseguem produzir têm algum suporte de renda em atividades econômicas externas (emprego público de algum membro da família, benefícios, aposentadorias, etc.). Os recursos do PRONAF - jovem, que poderiam ser um estímulo a participação dos filhos de assentados no processo de produção familiar também são "recusados" devido à inadimplência dos pais.

A relação dos assentados com a prefeitura tem contornos diferenciados na trajetória de inserção dos assentamentos neste município, que se tornam demandatárias de programas e serviços da administração pública municipal.

Essa intervenção pública provoca uma reordenação de relações no poder local: assentar significa reconhecer uma situação de conflito, determinados agentes sociais, demandas, muitas das quais até então ignoradas, e, possivelmente, permite sua transformação em direitos reconhecidos, o que implica introduzir uma mediação legal na disputa. (MEDEIROS e LEITE, 2004, p.22).

A postura da prefeitura em relação às demandas do assentamento varia conforme a composição política em cada período. Ora opera dialogando com representantes dos assentados, ora confronta ou deslegitima suas reivindicações, ora reconhece o sujeito político coletivo, ora nega a responsabilidade do gestor municipal na política de reforma agrária e de constituição dos assentamentos.

A questão educacional foi um dos primeiros aspectos mobilizadores dos assentados para empreender um novo momento político do Assentamento Rendeira frente ao poder local. No entanto, seguiu-se um longo processo de reivindicação, negociação e debate para ter esta demanda reconhecida.

Agente tentou a todo custo ter um diálogo com essas pessoas [gestores municipais no ano 2000], explicar qual era a metodologia da gente, mas, infelizmente, foi um período muito difícil porque eles alegavam que nós estávamos querendo ser mais do que eles e ele [o prefeito] era o poder, e que nós estávamos querendo mandar no município. (...) Foi preciso colocar crianças na rua (...) e aí junto com a brigada nacional que veio para o estado de Alagoas tivemos que fazer uma mobilização e levar todas as crianças para o município, para que o prefeito visse que agente tinha aquelas crianças para estudar. E fizemos a mobilização! (A.S.N., *assentada e educadora*).

Esta mobilização foi realizada em junho de 2002, e neste mesmo ano começou a ser construída uma escola municipal no Assentamento Rendeira. Entre 2002 e 2003 o governo do estado deliberou a construção de uma escola de ensino médio, mas que posteriormente foi cedida ao município, atendendo atualmente do 1º ao 9º ano.

Há processos de mobilização interna, como no caso da reivindicação pela construção de escolas. Esses novos momentos no cotidiano do assentamento concorrem para a (re)construção das formas de inserção e interlocução destes novos sujeitos no cenário local.

Podemos constatar que em diversos momentos no Assentamento Rendeira, as famílias se articularam e criaram relações de negociação, pressão social para o

atendimento de demandas diversas<sup>105</sup> como equipamentos sociais de atenção a saúde, infra-estruturas para os assentamentos, e em especial para as demandas educacionais – seja através de reuniões, quando há uma relação favorável ao diálogo, seja através de ações políticas públicas – ocupação do prédio da prefeitura, da agência financeira local, marchas.

Percebemos em diversas situações de campo e em nossas experiências anteriores que há uma crença tanto entre assentados, quanto entre gestores locais de que um assentamento é objeto de intervenção do INCRA, não só na “criação” como no atendimento de todas as demandas posteriores por políticas públicas, “federalizando” as responsabilidades em relação aos assentamentos.

Os arranjos sociais em torno dos processos decisórios internos e compartilhamento de informações não seguem um modelo único, e em diversos casos diferem ou reconstróem os “modelos” organizativos estimulados/propostos pelo MST<sup>106</sup>. Devido à própria exigência de uma entidade jurídica representativa do Assentamento para o recebimento de recursos financeiros, foram criadas as associações de assentados. Assim, cada agrovila constituiu uma *associação*. Algumas delas foram desativadas ou estão impossibilitadas de receber ou gerir recursos devido às inadimplências ou desatualização de seus cadastrados.

Esta forma associativa foi futuramente desestimulada pelo MST, por considerar que este modelo tradicional promove a personalização das decisões na figura do Presidente e objetivamente, tendo em vista os diversos problemas ocorridos na gestão dos recursos, gerando relações de desconfiança e deslegitimando politicamente o papel das associações. Novas formas estão sendo experimentadas, como o estabelecimento de “coordenações” e de “comissões financeiras”, que em geral são compostas por três assentados, responsáveis diretos pela gestão dos recursos e que assumem conjuntamente as responsabilidades jurídicas perante as instituições bancárias.

A participação dos militantes-dirigentes na mediação destes processos assume importância na produção de novas lideranças, mas também para a politização dos assentados frente as suas necessidades sociais e as formas de superá-las. A presença destes atores confere importância ao processo de mediação política na medida em que

---

<sup>105</sup> Sem-terra ocupam prefeitura de Girau do Ponciano e Paripueira. 15 de Maio de 2007. <http://www.alagoas24horas.com.br/>, acessado em abril de 2009.

<sup>106</sup> Faz parte da constituição do MST a proposição de uma complexa estruturação organizativa de seus acampamentos e assentamentos: núcleos de famílias, coordenações, setores temáticos (saúde, educação, produção, cultura, formação, entre outros), coletivos, brigadas e regionais.

contribuiu para a socialização dos debates nacionais do Movimento, para divulgar as medidas do governo para os assentamentos, o andamento e resultado das negociações em nível nacional, esclarecimentos sobre programas e projetos, ou para orientar quanto aos critérios e procedimentos necessários para obtenção de serviços sociais ou recursos financeiros.

Se não há uma relação de identificação político-ideológica do assentado com o MST, participando das instancias estaduais, regionais ou locais (do assentamento), em grande medida não há o rompimento da relação com os dirigentes políticos, porque precisam deste para manter-se participante dos processos de discussão e de conhecimento das informações que lhes são de interesse.

No caso do processo de construção social do Assentamento Rendeira, foram deslocados militantes de outros estados e cidades para conduzir os debates internos, realizar processos formativos, orientar as decisões. Contudo, por ser uma experiência nova, não evitou tropeços e conflitos de interesses e entendimentos.

Em se tratando de um processo de mudança desejada, a construção do assentado exige sua incorporação num processo de desnaturalização dos modos de vida anteriormente consagrados e de percepção de que íntegra, como ator concorrente, um campo de disputas pela definição da sociedade desejada segundo interesses específicos. Para tanto, é fundamental a intervenção de mediadores externos, especialmente no início do processo, colaborando para a emergência dos mediadores constituídos entre os próprios trabalhadores em processo de assentamento. (NEVES, 1999, p.5).

Para o INCRA, a administração municipal é um “alvo” fundamental no processo de consolidação dos assentamentos, mas ainda pouco visualizado pelos movimentos sociais localmente em sua importância e competências na estruturação e mediação das políticas públicas para os assentamentos. A prefeitura é pouca referenciada nos discursos e luta política dos movimentos sociais nas reivindicações por direitos sociais, ressalta representante do INCRA.

Como pudemos observar em diversas situações do Assentamento Rendeira, o Estado – representado nos municípios, estados e instâncias federais – é forçado pela pressão social exercida pelos assentados para “enxergar” as demandas e acionar as medidas necessárias que respondam as reivindicações dos assentamentos (Bergamasco e Norder, 2008, p.46). As políticas sociais - assistência, saúde, educação, habitação - foram implementadas no decorrer da constituição do Assentamento, em geral, a partir

das reivindicações dos assentados no decorrer dos anos e das mudanças de gestões da administração públicas municipal. Em geral, os problemas relacionados a estas políticas não diferem dos contextos vividos pela população de inúmeras cidades interioranas do Nordeste.

As escolas<sup>107</sup> existentes no assentamento, por exemplo, são resultados da mobilização dos assentados frente ao governo municipal entre 2001 e 2002, numa marcha realizada com as crianças até a prefeitura de Girau.

A situação de endividamento dos assentados, impossibilitando-os de contrair novos empréstimos, as dificuldades no acesso às políticas sociais, as dificuldades estruturais do Assentamento para o escoamento da produção e inserção nos mercados locais, a baixa escolaridade dos trabalhadores rurais assentados, a descontinuidade da assistência técnica na difusão e construção de novas tecnologias para o aumento da produção e da produtividade, estão entre as problemáticas que afetam o desenvolvimento social e econômico dos assentamentos e dos assentados.

Segundo a direção estadual do MST, cerca de 50% dos lotes do Assentamento Rendeira estão em situação irregular, seja por abandono, troca ou venda de lotes e/ou das casas. A negociação dos lotes em geral culmina em desaprovação pelos assentados, fato que por muito tempo já havia sido denunciado pelos coordenadores e dirigentes ao INCRA.

Por isso, está sendo realizada por uma comissão de técnicos do INCRA a vistoria de lotes em todas as áreas de assentamento - como em Rendeira - para levantamento das irregularidades e possíveis situações para regularização. Os casos irregulares são encaminhados para a análise da procuradoria, que por sua vez determina ao INCRA os procedimentos cabíveis para cada caso.

No entanto, estratégias e alternativas são construídas pelos assentados como forma de superar as dificuldades estruturais no âmbito da produção e geração de renda agrícola e não-agrícola, tem em visto garantir a reprodução familiar independente do acesso a recursos financeiros - criação de uma associação de mulheres para captar recursos para atividades artesanais e agrícolas, por exemplo. Alguns assentados constroem pequenas barragens<sup>108</sup> para captação e reservatório de água durante o

---

<sup>107</sup> Escola Luciano Alves (agrovila 25 de Julho) e Escola Dom Hélder Câmara (agrovila Sete Casas).

<sup>108</sup> Também chamados de "barreiros" pelos agricultores.

inverno, fundamentalmente para garantir a manutenção dos animais durante o verão<sup>109</sup>, enquanto outros mantêm criação de animais e cultivo de lavouras em parcerias com assentados cujos lotes são mais próximos das suas agrovilas, e etc.

No início deste ano foi planejada uma série de seminários que ocorreriam por agrovila, promovidas pela equipe de ATES da região em parceria com militantes do SPCMA para discutir as demandas de formação e capacitação para o trabalho agrícola<sup>110</sup>, que por imprevistos não aconteceu a contento e nos meses posteriormente também não puderam ser realizados devido ao novo atraso no repasse de recursos para remuneração das equipes técnicas.

No campo institucional, vem ganhando particular atenção na região agreste os recursos destinados para o meio rural através do programa Territórios da Cidadania (TC), que tem no colegiado territorial desta região a participação dos dirigentes políticos do MST, que são também assentados do Assentamento Rendeira ou dos assentamentos do entorno.

A partir da nossa participação em fóruns de debate, da análise de documentos internos e de entrevistas realizadas com dirigentes políticos do Movimento e articuladores do território do agreste, percebemos no primeiro momento que há uma “ausência” do MST nos espaços de debate, planejamento e articulação de ações e projetos através dos colegiados territoriais. No entanto, no período atual constatamos um movimento inverso: da negação à ocupação destes espaços em algumas regiões, num processo de ressignificação do papel e importância destes espaços coletivos de controle e participação social.

Embora seja explícita a falta de credibilidade dos representantes do MST em relação à capacidade dos conselhos territoriais realizarem as ações pertinentes ao desenvolvimento dos assentamentos rurais, estas instâncias políticas são consideradas como espaços importantes para participar dos debates em torno da política territorial e de desenvolvimento rural, bem como para acompanhar a aplicação dos recursos para a infra-estrutura dos assentamentos. É também um espaço possível para cobrar das prefeituras seu papel na política de assentamentos, no que se refere à viabilização dos serviços sociais básicos, que em geral, são negligenciados pelos gestores locais. Por outro lado, o MST vê-se numa situação conflitante e contraditória:

---

<sup>109</sup> A irrigação das lavouras a partir dessas pequenas barragens é inviável, pois requer reservatórios com maior capacidade hídrica.

<sup>110</sup> Aconteceu apenas em uma das agrovilas, pois os técnicos foram convocados para resolver pendências urgentes em outro assentamento, cancelando o ciclo de reuniões na ocasião em que estivemos presente.

Se sairmos [dos conselhos territoriais] podemos expressar isolamento perante a sociedade. Se ficarmos podemos legitimar os discursos de que tudo está sendo feito e anda bem. *(G.B., assentado e militante do MST).*

Em grande medida, o desinteresse em participar de alguns destes colegiados se deve a não operacionalização das ações e projetos aprovados nos conselhos territoriais e câmaras técnicas devido à impossibilidade dos municípios receberem recursos federais deste Programa, dado o alto índice de municípios inadimplentes. Até o início de 2009 nenhuma ação havia sido concretizada para o segmento da agricultura familiar e assentamentos de reforma agrária. Segundo um dos representantes do MST,

até o ano passado de 2008, o território [Território da Cidadania] estava praticamente de cabeça para baixo, ou seja, o território estava sendo discutido de uma lógica de atender a quem já tem uma certa estrutura. *(A.S., assentado, militante e representante do MST no Território do Agreste).*

Há ainda uma forte relação direta das demandas dos assentamentos com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para a execução de projetos e recursos, sem que seja necessária a interlocução dos conselhos territoriais do MDA. Esta dissociação é inclusive, uma das reivindicações dos MST para que não sejam transferidas as demandas dos assentamentos e os recursos destinados a reforma agrária exclusivamente para o programa dos territórios.

A experiência organizativa e a capacidade operativa dos movimentos sociais como MST anterior aos processos da política territorial do MDA, é fator indicado para a “desmotivação” da participação dos representantes dos trabalhadores rurais assentados nestes ambientes institucionais. Enquanto outros atores desse processo ainda estão por desenvolver suas capacidades de gestão, controle social e organização política, em geral, os representantes dos movimentos sociais está em processo avançado de formação política e no entendimento das dinâmicas sociais e políticas de negociação das políticas públicas.

A inserção dos movimentos sociais nos TCs aponta para a necessidade de uma intervenção qualificada tanto na perspectiva da postura política, quanto na capacidade técnica para a elaboração e proposição de ações e projetos nos diferentes eixos do programa.

Destas breves considerações sobre a política de desenvolvimento territorial no atual governo e a participação dos agentes políticos coletivos como o MST, podemos depreender que, embora a perspectiva da territorialidade seja um avanço na política de desenvolvimento rural, o Programa Territórios da Cidadania corre o risco de se tornar mais uma política pública pontual, desarticulada de um conjunto de ações planejadas para o território, e neste caso específico, para a reforma agrária.

O processo de interrelação entre diferentes atores na produção de políticas públicas, se por um lado abarcam diferentes interesses políticos e sociais, facilitando negociações e acordos; por outro lado, acentuam as diferenças e revelam disputas e conflitos de projetos sociais e políticos, impedindo direta ou indiretamente o desenvolvimento de determinadas políticas, como a política territorial. No entanto, o TC ainda é historicamente recente, não nos permitindo uma avaliação mais aprofundada destes processos, que são decorrentes das relações interdependentes entre os distintos agentes envolvidos com as prerrogativas da política de desenvolvimento territorial e rural, ainda em processo de experimentação.

Mesmo com as dificuldades e limitações para avançar na produção do Assentamento e na melhoria das condições materiais de vida das famílias assentadas, os informantes com os quais dialogamos afirmam que a condição de assentado promoveu mudanças positivas em suas condições materiais de vida – moradia, acesso à escola, orientações técnicas, benefícios sociais – e de trabalho, garantindo as condições mínimas para a reprodução da família, condições estas obtidas (quando obtidas) com maior dificuldade no período anterior ao assentamento.

(...) a Rendeira para nós hoje é uma escola, aprendeu a viver com as coisas ruins, deu lições para nós aprendermos coisas boas, onde hoje nós temos pessoas, famílias que vivem da terra, não dependem de outros meios para viver. (...) E ao ser um assentamento com essa quantidade de famílias, com esses problemas todos, os avanços são cada um ter sua moradia, tem a sua casa para morar, tem a sua terra para trabalhar (...) Mas nós esperamos que pra frente melhore, que futuramente melhore mais a vida daquelas famílias que estão ali. (J.R.S., assentado na agrovila Carro Queimado e dirigente estadual do MST).

Estas afirmações se assemelham às conclusões de pesquisas realizadas em assentamentos (LEITE *et al*, 2004; GUANZIROLI,1994) que demonstraram que, mesmo com as dificuldades infra-estruturais e a baixa produtividade, os assentamentos

de trabalhadores rurais potencializam importantes mudanças no contexto local e em suas próprias vidas, promovendo a fixação do homem no campo a partir de novas oportunidades produtivas, associativas e de acesso às políticas públicas

Os assentamentos não só geram empregos e, de alguma maneira, aumentam o nível de renda das famílias assentadas, com reflexos na economia municipal e regional, como também transformam, em diferentes proporções, as relações sociais e de poder local. Em que pese a pobreza de diversos assentamentos, é preciso ter em conta a situação das famílias no período anterior à sua instalação na terra, e atentar para os projetos como uma possibilidade de reestruturação da própria lógica de reprodução da unidade familiar (LEITE *et al.*, 2004, p. 28).

Não há um processo interno de planejamento da produção independente do acesso aos créditos, já que os assentados produzem, ainda que minimamente, sem recursos oriundos do governo. Percebemos uma limitação técnica na discussão e visualização de arranjos produtivos que associem produção, beneficiamento e a comercialização, ainda que as atividades produtivas no Assentamento permaneçam ancoradas na exploração familiar individual, visando obter um maior poder de negociação nos mercados regionais.

Em sua trajetória, a constituição do Assentamento Rendeira abriu oportunidades sociais em reconhecimento aos direitos dos sujeitos, ainda que muito se tenha a conquistar e a construir. No entanto, se por um lado percebemos os avanços alcançados, por outro lado reafirmamos a necessidade de um conjunto de políticas públicas e de ações organizativas de responsabilidade dos assentados e de seus agentes mediadores para retomar, a partir de estratégias articuladas, os processos de desenvolvimento do Assentamento Rendeira<sup>111</sup>.

Deste contexto apresentado, podemos reafirmar que o Assentamento Rendeira, em sua configuração atual, é resultado dos processos sociais protagonizados por diferentes atores – Estado, assentados, coordenações, militantes e dirigentes políticos do MST, gestores públicos, técnicos da ATES, técnicos do INCRA, técnicos das agências bancárias, sindicatos, comerciantes, educadores, proprietários de sítios e fazendas vizinhos.

---

<sup>111</sup> “Situação é precária nos assentamentos: faltam estradas, água, escolas, saúde e assistência técnica”.

#### **4.2.1 SOBRE A ELABORAÇÃO DO PRA NO ASSENTAMENTO RENDEIRA**

Em 2006 deu-se início os trabalhos de campo da equipe de assistência técnica e as discussões com assentados e lideranças políticas do MST em torno do Plano de Recuperação do Assentamento Rendeira. Na condução deste trabalho participaram profissionais de diferentes áreas (assistentes sociais, técnicos agropecuários, agrônomos), vinculados a entidade prestadora de serviços do MST, com a participação das coordenações das agrovilas, dirigentes e técnicos da ATES que assessoravam os agricultores assentados de Rendeira.

As lideranças e coordenações locais deram suporte à realização dos trabalhos, providenciando espaços físicos para a realização das reuniões com os assentados e organização das atividades metodológicas da equipe.

Não houve um processo amplo de debate sobre as necessidades e possibilidades de reorientação das dinâmicas sociais e econômicas no Assentamento, e de co-responsabilização dos agentes responsáveis pela política de assentamento. No entanto, as coordenações não se esquivaram de subsidiar a equipe em informações e na logística para viabilização dos trabalhos da equipe, cumprindo um papel também de convocar as famílias para as reuniões.

As reuniões aconteceram por agrovila, devido às distâncias entre elas que dificultaria o deslocamento dos assentados para um momento comum de debate. Foram utilizados os espaços das escolas, casas de assentados e galpões.

O PRA que começou a ser elaborado no final de 2006, apenas foi finalizado em fevereiro de 2008 devido às solicitações do INCRA para readequações do documento aos roteiros básicos de elaboração do PRA e complementação das informações. Posteriormente ao trabalho de campo da equipe, foram aplicados novos questionários para atualização dos dados do Assentamento e da situação de cada assentado quanto a renda, escolaridade e práticas produtivas. Foi finalmente concluído no início de 2008<sup>112</sup>.

Neste documento é apresentado um diagnóstico socioeconômico das famílias assentadas e um levantamento ambiental e territorial do assentamento. Ao passo que são elencados os problemas e necessidades do assentamento, são também recomendadas as

---

<sup>112</sup> Após a conclusão de um Plano, a prestadora de serviço de assistência técnica encaminha o documento para avaliação da equipe técnica do INCRA, que pode aprovar a composição do documento ou encaminhar parecer solicitando correções, complementações ou esclarecimentos sobre as questões constantes no PDA ou PRA. Este processo pode levar semanas ou meses até a conclusão do documento final.

propostas de ações e atividades com os respectivos responsáveis pela execução, que vão desde os próprios assentados até os órgãos da administração federal.

Baseado no método do Diagnóstico Rápido e Participativo (DRP), o PRA foi elaborado utilizando recursos metodológicos qualitativos e quantitativos para levantamento dos dados e informações e posterior construção dos diagnósticos, em etapas de pesquisa de campo (no assentamento e no município-sede), pesquisa documental (fontes primárias e secundárias), e por último, a sistematização e elaboração do documento final.

No PRA do Assentamento Rendeira, encontramos uma caracterização geral do assentamento e da população residente, distribuição territorial da área conforme a utilização atual, descrição da infraestrutura implantada nas agrovilas, os principais serviços sociais disponibilizados as famílias, condições atuais da ARL e APP, práticas conservacionistas do solo e do patrimônio natural do assentamento, levantamento das ocupações irregulares como compra, venda, abandono, troca das casas e/ou lotes, situação em relação à concessão de créditos e uma explanação das principais atividades de exploração agropecuária.

Em nossas experiências anteriores na assessoria de assentamentos, era comum uma grande expectativa nos assentados pela elaboração dos Planos de Desenvolvimento, pois se acreditava que este seria um “abre-alas” dos recursos para os assentamentos. Diferentemente nos assentamentos antigos, há uma dificuldade de mobilização das famílias para construir um diagnóstico das principais demandas do assentamento e não só àquelas visíveis (construção de infraestruturas, recuperação ambiental, etc), bem como percebíamos o desestímulo nos assentados em projetar novos rumos, novas estratégias possíveis para as demandas que permaneciam desde o início até àquelas demandas atuais.

Não podemos afirmar que se refere à desesperança na melhoria das condições de vida e de trabalho no assentamento, mas de um lado a descrença nos discursos de mudança e de apoio do governo depois das experiências anteriores na aplicação dos créditos que não lograram êxito na produção. E de outro, principalmente com o entendimento de que qualquer novo investimento só será possível com a superação das dívidas bancárias acumuladas.

O PRA sugere a priorização dos investimentos na criação de agroindústrias para beneficiamento da produção do assentamento, e principalmente, como forma de combater a presença dos “atravessadores”.

O PRA do Assentamento Dom Hélder [Rendeira] deve ser considerado como uma importante ferramenta para otimizar as experiências positivas, redirecionar quando necessário as ações em andamento e enfrentar as problemáticas que comprometem a qualidade de vida das famílias assentadas (PRA, 2008, p.50).

Até aqui nenhuma articulação com os órgãos municipais foram realizadas para operacionalização do Plano, e com as recorrentes suspensões dos recursos para assistência técnica pelo programa de ATES, pouco serviu para orientação da atuação dos técnicos responsáveis pela área. Pudemos perceber que os entrevistados tinham conhecimento da existência do Plano de Recuperação, mas poucos conheciam do diagnóstico da situação do Assentamento nem das propostas finais nele contidas.

Quanto à equipe de elaboração do PRA vê-se o limite de ter um processo de capacitação permanente para a atuação técnica na elaboração de instrumentos e técnicas que qualifiquem a elaboração dos planos e as limitações na articulação das medidas apontadas pelo escopo do programa. Estes limites colidem com os problemas do programa de assistência técnica para as áreas de assentamento, descontinuidade, ausência de instrumentos avaliativos da ação estatal, do “desenvolvimento” do assentamento e, por conseguinte dos níveis de qualidade de vida das famílias assentadas.

Desde a elaboração do PRA, passaram cerca de cinco técnicos. Esta rotatividade nas equipes de ATES compromete um processo de conhecimento das características e particularidades do Assentamento, as relações e vínculos de confiança entre técnicos e agricultores são fragilizados, fragmenta um processo de planejamento e acompanhamento técnico das unidades de produção e de aperfeiçoamento do trabalho do técnico naquela área. É um constante recomeçar do assessoramento técnico.

Por vezes contribuindo para que a própria equipe técnica que participa e conduz a elaboração destes Planos, desacreditem nas suas possibilidades de execução. O que pode repercutir negativamente no desenvolvimento metodológico dos trabalhos dos profissionais “responsáveis” pela orientação dos sistemas produtivos nos assentamentos, descrentes nas possibilidades de mudança do quadro de baixa produtividade e de carências sociais dos assentamentos, bem como na desconfiança e em certa medida, na descrença dos assentados na projeção do assentamento idealizado e sistematizado no PRA.

O levantamento realizado na ocasião do PRA (2008), identificou mais de 50 casos de venda, troca, ocupação de casas e/ou lotes, além de 4 famílias que abandonaram o assentamento. Considerando que no inquérito sobre estas questões há um esquivamento, negação ou mesmo omissão de informações, com receios de “perder” o lote comprado ou ocupado, estes números podem ser ainda maiores.

Sobre a evasão de alguns assentados que participaram desde o início atribui a “desistência” da vida no Assentamento – expressa na venda ou troca dos lotes – a fatores como as dificuldades infraestruturais (insuficiente abastecimento d’água, distância das casas em relação aos lotes), cuja preferência inicial da maioria das famílias era a construção das casas nos lotes, desestimulado pelos técnicos do INCRA devido às dificuldades para instalação de abastecimento d’água, eletrificação; e descrença na possibilidade de novos “projetos” do governo para os assentados de Rendeira, na condição de inadimplentes nos bancos.

E outra coisa, as próprias pessoas que caíram na besteira de vender o lote, ainda permanecem na região, ou seja, ainda permanece ao redor. E na que bate o inverno eles estão lá [no Assentamento Rendeira] mendigando um pedaço de terra, um pedacinho num canto, um pedacinho no outro para trabalhar. Porque quem vive da terra, não tem como viver numa cidade. (R., assentado na agrovila 1º de Dezembro)

Estes problemas não são apenas encontrados no Rendeira, nem tão pouco são apenas dificuldades de articulação com as administrações públicas municipais e estaduais. As situações que se expressam no Assentamento Rendeira denotam a complexidade da política de assentamentos e da reforma agrária na sociedade brasileira, com o aprofundamento das políticas neoliberais.

O “fracasso”<sup>113</sup> na aplicação dos projetos para investimento e custeio frustrou as expectativas iniciais dos assentados, que vislumbravam melhores rendimentos do seu trabalho no assentamento. Percebemos na fala de três assentados de agrovilas diferentes que a elaboração do PRA ganhara contornos de “última chance” ou “a oportunidade” para o assentamento reencontrar o caminho do “desenvolvimento”.

Para um dos entrevistados, a associação entre planejamento, assistência técnica, meios de comercialização, beneficiamento da produção são fatores essenciais para “dar uma outra característica ao assentamento”, e complementa:

---

<sup>113</sup> Termo alcunhado por um dos assentados entrevistados.

Eu acho que é essas políticas públicas que agente tem que buscar. Porque as pessoas achando que só o dinheiro vai recuperar, não vai. Agente precisa dessas orientações para sabermos onde é que agente vai investir. Porque hoje, tudo o que agente vai fazer tem que ter planejamento, senão, vai cair nos mesmos erros. (A.S.N., assentada, associação de mulheres e educadora)

São sinalizadas as necessidades de máquinas agrícolas como tratores para preparar o solo para o plantio no período certo, estradas para escoamento da produção, canais de comercialização, ampliação/construção das barragens para suporte hídrico nas atividades agropecuárias nos lotes.

Em geral, percebemos poucas discordâncias nas interpretações dos eventos no Assentamento Rendeira. Algumas mais outras menos elaboradas na concepção técnica e política, mas em geral concebem que as principais problemáticas do assentamento foram decorrentes das deficiências nas formas de implementação dos créditos produtivos, chamados pelos assentados de “projetos”.

Embora, os aspectos sociais como escolarização formal, atendimento à saúde, transporte, acesso a água potável estejam num patamar elevado de importância para os assentados, não superam a questão do trabalho produtivo como principal aspecto de avaliação quanto aos êxitos e falhas na trajetória do Assentamento. Não nos parece uma reprodução de discursos hegemônicos, mas sim depoimentos que expressam as vivências pessoais e coletivas na trajetória do assentamento.

Na trajetória social, os trabalhadores assentados constroem significados dos processos vivenciados e atribuem (ou não) novas expectativas para o presente e futuro do Assentamento Rendeira. E como não podem parar suas vidas com a lentidão ou a ineficiência das políticas públicas, continuam criando e recriando as formas de exploração econômica familiar, mas agora com menos “crença” nos discursos e promessas.

No entanto, a ação mais efetiva e aguardada pelos assentados, dirigentes e técnicos atualmente está condicionada a reabilitação bancária dos assentados que renegociaram as dívidas do PROCERA e que agora tem a perspectiva de acessar novos créditos produtivos, podendo significar um novo impulso na dinâmica produtiva do Assentamento Rendeira.

Para este “novo momento”, o MST tem visualizado a implementação de estratégias para a organização do trabalho nas unidades produtivas, de modo que,

reconhecendo “erros” do passado no processo de organização dos assentamentos no que se refere à aplicação dos créditos, espera-se primar pela orientação na elaboração dos projetos técnicos junto aos assentados para o uso planejado destes recursos, funcionando como mola propulsora de um novo parâmetro de desenvolvimento econômico e social da base assentada – com ênfase para a geração de renda familiar.

Os assentamentos são MST “territórios conquistados” e um espaço potencial de reprodução do MST - formação de lideranças e quadro políticos, objetivação de valores e práticas alternativas na organização social e produtiva rumo aos objetivos estratégicos do movimento social na luta pela transformação social – na construção de “uma comunidade onde se produza e ao mesmo tempo se combata (...)” (MST, 2009, p.16). Observamos a instauração de duas dimensões principais e associadas: primeiro, na melhoria das condições de vidas dos trabalhadores rurais para a reprodução familiar e segundo, enquanto retaguarda social na luta política e de criação de arranjos sociais e produtivos alternativos em resistência aos agronegócios (MST, 1998; MST, 2009).

Neste sentido, é evidenciada entre os anos de 2007 e 2008 a retomada do debate sobre a “cooperação” como uma forma de organizar a vida social e produtiva dos assentamentos, mas principalmente como “um dos elementos estratégicos na organização dos assentamentos” (MST, 2009, p.1). Presente nos fóruns internos do MST, a cooperação é concebida como linha política estratégica, que aliada ao uso racional do crédito visa atuar para a organização do trabalho nos assentamentos, para aumentar a produtividade e a geração de renda das famílias assentadas (MST, 2006; MST, 2008; MST, 2009).

Os resultados do PRA e das ações realizadas no âmbito da “recuperação” do Assentamento Rendeira ainda são processos recentes, mas que de início já denotam as mesmas fragilidades dos processos iniciais, embora com novos contornos e novos atores. Temos ciência de que a operacionalização do PRA, ou de quaisquer instrumentos de planejamento, terá repercussão sólida por um lado, a partir da vigência de uma política de reforma agrária no contexto nacional e regional, adequando-os as especificidades locais. Por outro lado, precisam ser instrumentos que referenciem e sejam referenciados pela atuação direta dos sujeitos assentados, construídos a partir de diálogos interdisciplinares, e que disponham de técnicos qualificados e com atuação não fragmentada no Assentamento. E ainda, o engajamento e a adesão dos sujeitos que usufruirão diretamente deste desenvolvimento é essencial para a materialização das ações previstas no Plano num contínuo processo de luta social.

Nas situações em que políticas de desenvolvimento estejam sendo aplicadas ou reclamadas, varia o modo como, em cada caso, elas são aplicadas, ainda que providas de uma mesma ordem de referência. Variando os compromissos mútuos entre mediados e mediadores investidos de autoridade política, os resultados dependem dos empenhos por eles aí aplicados e da mobilização dos mediados na transformação do sonho em plausibilidade. (NEVES, 2008, p.35).

Como pudemos observar, o Assentamento Rendeira é uma síntese de fatores interdependentes – processos históricos, econômicos, políticos, culturais, que configuram este campo social onde se entrelaçam as vontades e posições dos assentados, das lideranças políticas de movimentos sociais, os discursos e regulações das agências estatais. É a expressão de uma confluência de fatores que caracterizam o “processo de assentamento” (NEVES, 1999).

#### **4.3 REFLETINDO A ELABORAÇÃO DAS DEMANDAS DE RECUPERAÇÃO**

Os processos políticos na formulação da política de assentamento e do programa de recuperação envolvem vários momentos, desde a apresentação das demandas postas pelos assentados através do MST, em mobilizações nacionais, estaduais e locais.

As pautas de reivindicação são construídas dinamicamente, de acordo com os processos estabelecidos nos inúmeros assentamentos pelo Brasil, os contextos políticos e demandas locais dos acampamentos e assentamentos que se fazem conhecidas nos fóruns de discussão e articulação do MST nacionalmente. Por sua vez, estas instâncias situam os principais problemas (pautas políticas ou econômicas) que reencaminham na forma de documentos, textos e cartilhas para debate e estudo nos demais espaços e instâncias intermediárias – direções estaduais, coletivos de setores, brigadas, núcleos de famílias - que envolvem a sua base social (acampados e assentados), relacionando as questões às particularidades regionais e locais.

Os espaços como seminários locais, estaduais, nacionais funcionam como fóruns de debates onde são socializadas as principais questões suscitadas. Os resultados destes debates são sistematizados e ratificados no âmbito da direção nacional do MST e transformados em propostas e linhas políticas, tanto concernentes as dinâmicas internas do Movimento (formas de organização dos assentamentos, atividades políticas para os setores, demandas de formação político-ideológica), quanto para a ação política reivindicativa, na relação MST - Governo.

As questões indicativas das demandas da base assentada, como por exemplo, as políticas públicas, são formuladas e legitimadas nas pautas de reivindicação apresentadas pelas equipes de negociação<sup>114</sup> nacional do MST perante os atores políticos estatais.

Nós temos tentado pensar o conjunto do assentamento (...) mas, temos discutido também em termos da construção das normativas e há um processo: o governo tem feito diversos GT's [grupos de trabalho]. Tem um problema então cria o GT. Tudo hoje dentro do governo federal tem um GT [relato em tom irônico]. (*D.N.S., dirigente nacional do MST, faz parte da equipe nacional de negociação pelo SPCMA*)

As reivindicações para beneficiar os assentamentos antigos, já vinham ocorrendo de longa data nas instâncias nacionais, através das equipes de negociação das entidades de representação dos trabalhadores rurais – entre eles o MST – principalmente aquelas destinadas a resolver a situação de inadimplência dos agricultores assentados, posto que estes agricultores estavam impossibilitados de contrair novos recursos financeiros e sem perspectivas de saldar as dívidas com seus próprios esforços. No caso do Assentamento Rendeira, as dívidas se acumulam há mais de 05 anos.

Acreditamos que a “qualidade” do assentamento é superior ao sentido da “recuperação”, contudo, não pode ser simplificada ao sentido da viabilização de acessos (recursos materiais e imateriais) – serviços, recursos, informações, tecnologias – ou a formação de sujeitos consumidores, mas a construção da autonomia dos sujeitos para gerirem estes espaços sociais e suas próprias vidas.

A recuperação dos assentamentos é pensada para a lógica de um programa governamental, mas que nos levantamentos que ensejamos do caso de Alagoas com a experiência do assentamento Rendeira fica limitado a elaboração do Plano de Recuperação (PRA) e à algumas modalidades de crédito. As ações que interferem para recuperar e dar qualidade aos assentamentos não expressam o conteúdo do Programa de Recuperação. Bem como explicita os pressupostos e as medidas gerais para recuperação dos assentamentos, mas não prevê medidas de avaliação da qualidade dos assentamentos.

---

<sup>114</sup> A equipe de negociação nacional “tem a tarefa de negociar, intermediar com o governo federal para assumir as demandas dos assentamentos e da reforma agrária, mais especificamente das áreas coordenadas pelo MST” (*D.N.S., dirigente nacional do MST, faz parte da equipe nacional de negociação pelo SPCMA*).

Considerando ainda que o conteúdo do Programa e as intenções do PRA não mudam o contexto político – que influencia diretamente na definição dos usos dos recursos, ou seja, no contexto econômico.

A elaboração do PRA prevê em suas diretrizes a participação direta dos sujeitos – os assentados, aliando os conhecimentos técnico-científicos às demandas, afinidades e aspectos da cultura local. Potencializando o uso dos recursos naturais existentes, as possíveis articulações locais e regionais e as experiências dos trabalhadores assentados – requer um quadro técnico interdisciplinar especializado teórico e metodologicamente. Esta necessidade esbarra com os limites do programa de ATES, que pode ser suspenso na mudança de governo, esbarra com a suspensão e atraso no repasse dos recursos do (governo federal) para as superintendências estaduais e destas para as entidades conveniadas.

Percebemos nas entrevistas e levantamentos realizados que, embora havendo um empenho na gestão local do INCRA para a ampliação dos recursos e de exigência da qualificação dos PDA e PRA elaborados pelas entidades prestadoras de serviços, que não há um direcionamento específico para as áreas de assentamento pré-existentes ao II PNRA, exceto pela execução das políticas nacionais como a recuperação de infraestrutura, de reforma das casas e reabilitação de crédito. Mas estas medidas ficam no limite da execução orçamentária federal e da capacidade institucional para materializar suas intenções, devido aos constantes atrasos dos recursos e as impossibilidades de realizar parcerias com as prefeituras e órgãos do estado. E principalmente, são limitados pela própria natureza paliativa e compensatória com que tem se configurado a política de assentamentos no Brasil.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Coerente com a configuração do Estado capitalista na sociedade brasileira, as ações pertinentes ao programa de reforma agrária decorrem de longos processos de negociação legitimados pelas mobilizações populares em nível nacional e local, através das manifestações públicas, ocupações de terra e de prédios públicos, fechamento de BR's, jornadas de luta nacionais entre outras formas de reivindicação popular.

As medidas para a recuperação dos assentamentos antigos não diferem da lógica de constituição dos novos assentamentos: são pontuais e desarticuladas de outras políticas fundamentais que concebam o assentamento como um espaço social multidimensional. Pensar as interrelações que envolvem a construção social de um assentamento é fundamental para projetar uma política de recuperação destas áreas, com um conjunto de estratégias que associe o desenvolvimento destas às dinâmicas de desenvolvimento local e regional.

O Programa de Recuperação de Assentamentos – em que a ação mais evidente atualmente é basicamente o PRA - reafirma as complexidades que envolvem um processo de consolidação, especialmente a consolidação dos assentamentos como espaços rurais de moradia, mas fundamentalmente de trabalho e produção. Enquanto perspectiva apontada a partir do II PNRA para a implementação de uma nova estratégia para efetivação da política de reforma agrária, a “recuperação” corresponde às medidas pontuais como crédito habitacional (reforma das casas), renegociação das dívidas dos assentados e criação recente de uma nova linha de crédito para reabilitar a capacidade de empréstimo bancário destinado a produção no assentamento.

O termo “recuperação” e principalmente “qualificação” adquire um sentido abrangente e por vezes superficial, posto que deixam de fora no debate sobre os contornos da política de assentamentos, sobre a manutenção da estrutura agrária com raízes conservadoras e as expressões perversas do capitalismo moderno no campo. Se num determinado momento tem-se a produção da crença dos assentamentos desenvolvidos, agora há um esforço de produzir a crença do assentamento recuperado e de qualidade. A cultura dos “modelos” de assentamento apregoados pelos agentes mediadores – lideranças políticas, movimentos sociais, técnicos do Estado, gestores

governamentais – produzem a crença de referências de assentamentos que procuram representar legítimos “processos desejados de transformação” (NEVES, 1999).

O PRA foi uma proposta cuja intenção sinalizava para uma nova estratégia de desenvolvimento dos assentamentos que não lograram êxito, mas que esbarrou nos conflitos de interesses políticos e econômicos dos projetos de desenvolvimento do meio rural. As distâncias entre o concretizado e o idealizado na política de assentamento expressam por um lado a não materialização dos pressupostos e medidas previstas no escopo formulado pela política pública, necessárias ao processo de constituição de um assentamento rural. Pesam ainda os fatores políticos e econômicos que moldam a correlação de forças entre os atores representativos de diferentes projetos para o meio rural (fazendeiros, empresários rurais, trabalhadores rurais, assentados, comunidades tradicionais, movimentos sociais, e outros) e que interferem na definição e nas execuções orçamentárias.

Por outro lado e fundamentalmente, porque um assentamento – espaço social em permanente construção – é resultante das práticas sociais dos sujeitos que atuam no\ sobre o assentamento a partir das interações com as intervenções dos agentes mediadores – tanto vinculados aos movimentos sociais quanto às agências estatais.

O Plano de Recuperação, que a priori objetiva o diagnóstico e um novo planejamento para a reorientação da ação dos atores, principalmente do poder público, se impõe como mais uma forma de regulação e controle das etapas de constituição dos assentamentos, que caminha paradoxalmente ao lado dos discursos da autonomia e da emancipação dos sujeitos. Esta “emancipação”, que nem de longe se trata da superação das carências e principalmente da liberdade humana das formas de exploração do capital na agricultura, significa na atual política de assentamento a desvinculação dos assentamentos da tutela do Estado, a desresponsabilização do INCRA em relação às demandas dos assentamentos.

Talvez seja mais apropriado atribuir à noção de “recuperação” o sentido da “reparação” pontual e paliativa, em compensação pelos serviços e políticas públicas não executadas ou pelas formas (incongruentes) que delineou os assentamentos criados em períodos anteriores.

O que colocamos em questão não é a recusa da independência dos assentamentos em relação ao Estado, mas a não efetivação de uma política de assentamento – nem de reforma agrária – que proporcione condições reais para o desenvolvimento, na perspectiva da potencialização dessas áreas na produção de

alimentos, na melhoria das condições de vida, no uso racional dos recursos naturais e na ampliação das liberdades humanas, das capacidades dos sujeitos assentados de criarem e recriarem as formas de organização social e produtiva dos assentamentos.

Concordamos que o reconhecimento de direitos, a disponibilização de serviços sociais básicos e acesso a recursos são pressupostos para o desenvolvimento dos assentamentos, mas não são os fatores determinantes. O consumo de bens e serviços pelos assentados não significa a superação das relações injustas a que são submetidos na lógica capitalista de mercantilização da terra, de monopólios na produção agropecuária e de secundarização da pequena produção familiar.

O programa, que pressupõe um conjunto de ações articuladas para dar qualidade ao assentamento, está ainda no campo das propostas e discursos de governo. O PRA inova no discurso, mas não cria um novo arranjo institucional para a implantação dos assentamentos e seus desdobramentos (e de qualquer outro instrumento de planejamento) são incertos.

O Estado, seguindo uma lógica institucional da racionalidade burocrática, tende a avaliar e a qualificar a política de assentamentos pela execução das ações previstas nos programas governamentais e pelo acesso às políticas públicas pelos assentados em detrimento da qualidade destes serviços. No caso do plano de recuperação, os critérios de avaliação e mensuração dos resultados, quando explicitados, são vagos, imprecisos ou estritamente quantitativos.

A implementação das ações sugeridas nos PDAs e PRAs supõe inevitavelmente mais do que o engajamento dos assentados, dos processos de negociação travados entre os atores; pressupõe a implementação de um corajoso programa de reforma agrária, assumido por um governo capaz de enfrentar às contrárias forças políticas e econômicas dos grandes empreendimentos capitalistas na econômica brasileira.

Neste contexto, o MST vive a contradição entre a crítica ao Estado capitalista e a reivindicação da “presença” do Estado nos assentamentos através das políticas públicas:

Não há possibilidade de haver desenvolvimento de um assentamento e da agricultura sem a participação do Estado, garantindo através de políticas públicas como crédito, ATES, pesquisa, infraestrutura, etc. A proposta [se refere a proposta de novo crédito para a reforma agrária formulada pelo MST] não pressupõe e nem considera que tenha havido uma mudança do papel do Estado no sistema capitalista, ou seja, ainda considera o Estado como órgão de dominação de classe e que, portanto, não vai implementar nossas propostas sem que haja muita organização e lutas. Mas entende que nos posiciona

estrategicamente melhor nesse enfrentamento, seja perante o Estado, seja perante a sociedade. (MST, 2008, p.1).

O MST conforma novos parâmetros de desenvolvimento dos assentamentos, mas esbarra na limitação técnica para a materialização dos “modelos” de assentamentos, escassez de recursos materiais e financeiros, e incorre ainda na dependência da limitada estrutura institucional do INCRA e na complexa e inoperante política de desenvolvimento dos assentamentos sob a administração do governo federal.

A construção discursiva de modelos de desenvolvimento para os assentamentos e as dificuldades em sequência para a materialização ensejaram expectativas nos assentados que, com a não efetivação produziram frustrações e descrenças nas capacidades dos atores mediadores em suprir as lacunas dos assentamentos.

Consideramos que as linhas políticas são importantes para reafirmar as posições políticas e os valores orientadores dos processos de construção dos assentamentos, mas não justificam a imposição de “modelos” e padrões de desenvolvimento, visto que os arranjos sociais e produtivos, para se tornar plausíveis precisam se adequar à cada contexto regional e local, e principalmente dialogar com os projetos pessoais e coletivos de cada área de assentamento.

A postura do governo Lula em relação às demandas dos assentamentos e movimentos sociais do campo, que ainda se centram na amenização das pressões sociais dos grupos organizados, também criou uma relação de diálogo, negociação e ampliação do volume de recursos para o segmento da “agricultura familiar”, incluindo os assentados, mas não alterou o que é primordial: a estrutura fundiária. E contraditoriamente, fortaleceu no discurso e no repasse de recursos financeiros, o setor do “agronegócio”.

Próximo ao fim do segundo mandato, o Programa de Recuperação, assim como todo o arcabouço da política de assentamentos no Brasil, persiste sem mudanças significativas. A permanência deste quadro social reafirma a urgência da luta social dos trabalhadores rurais pela mudança de rumo do desenvolvimento da sociedade brasileira e a efetivação de um programa de reforma agrária.

As políticas públicas cumprem um importante papel para a garantia de direitos sociais historicamente conquistados pela classe trabalhadora, inclusive pelas populações rurais, mas as possibilidades de mudança nos rumos dos assentamentos rurais e da produção familiar como um todo estão condicionadas as possibilidades de mudanças

profundas no interior da estrutura da sociedade brasileira. Contudo, as ações e medidas políticas destinadas aos assentamentos já existentes devem permanecer, pois representam um segmento importante, gerador de trabalho e dinamizador das economias locais, ainda que em processo de construção.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRA. Associação Brasileira de Reforma Agrária. *Qual é a questão agrária atual?* São Paulo, 2007. Disponível em: <<http://www.reformaagraria.com.br/>>. Acesso em: 10 mar. 2009.
- ALBERTI, *Manual de História Oral*. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília R.N. e CARVALHO, Maria do Carmo B. (Orgs.). *Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais*. São Paulo: IEE/PUC.2001.
- \_\_\_\_\_. Tendências no Estudo sobre Avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998, p.29-39.
- BERGAMASCO, Sônia Maria P.P. e NORDER, Luiz Antonio C. Assentamentos e assentados no Estado de São Paulo: os debates e as categorias inerentes à constituição dos programas de reforma agrária. NEVES, D. P. (Org.). *Desenvolvimento social e Mediadores Políticos*. Porto Alegre: UFRGS: Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, 2008.
- BOURDIEU, Pierre. Compreender. In: BOURDIEU *et all*. *A Miséria do Mundo*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- \_\_\_\_\_. *A Gênese dos Conceitos de Habitus e de Campo*. In: BOURDIEU, Pierre. O Poder Simbólico. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- \_\_\_\_\_. As Relações entre a história reificada e a história incorporada. In: O Poder Simbólico. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- \_\_\_\_\_. Espaço Social e Poder Simbólico. In: BOURDIEU, Pierre. *Coisas Ditas*. São Paulo: Brasiliense, 1990.
- BRASIL.MDA. *II Plano Nacional de Reforma Agrária: Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural*. Ministério do Desenvolvimento Agrário, Brasília, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Agricultura Familiar, Reforma Agrária e Desenvolvimento Local Para um Novo Mundo Rural*: política de desenvolvimento rural com base na expansão da agricultura familiar e sua inserção no mercado. Ministério do Desenvolvimento Agrário, Brasília, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Manual Operacional do Programa de Assistência Técnica Social e Ambiental*. Brasília, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Plano de Qualificação de Assentamentos*. Versão preliminar, Brasília, Julho de 2007.
- BUCI-GLUCKMAN, Cristine. *Gramsci e o Estado: por uma teoria materialista da filosofia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.
- CARVALHO, H.M. Política Compensatória de Assentamentos Rurais como Negação da Reforma Agrária. *Revista ADUSP*, n. 34, maio, 2005.

- CARVALHO, Cícero Pérciles de. *Análise da Reestruturação Produtiva da Agroindústria Sucroalcooleira Alagoana*. Maceió: EDUFAL, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Setor Sucroalcooleiro de Alagoas: a ultraespecialização como estratégia competitiva (1990/2008)*. Trabalho apresentado no 46º Congresso Brasileiro de Sociologia Rural, Acre, 2008a.
- \_\_\_\_\_. *Economia Popular: uma via de modernização para Alagoas*. 3ªed. Maceió: EDUFAL, 2008b.
- COSTA, Craveiro. *A Emancipação das Alagoas*. Arquivo Público de Alagoas. Secretaria Maceió, 1967.
- CUNHA, Luís H. e GOMES, Ramonildes A. e *et al.* A construção de índices como instrumentos para retratar a realidade social: uma análise crítica. In: SPAROVEK e FRANÇA (coords.). *Assentamentos em Debate*. Brasília: NEAD, 2005.
- CURADO, Fernando Fleury. Assentamentos Rurais: a terra como novo espaço de vida. *Revista do Centro de Estudos e Ação Social*. Nº 191. Janeiro/Feveiro, 2001.
- CAUME, David José. *O MST e os Assentamentos de Reforma Agrária: a construção de espaços sociais modulares*. Passo Fundo: Editoras UPF/UFG, 2006.
- DIÉGUES JR., Manuel. *O Banguê nas Alagoas: traços da influencia do sistema econômico do engenho de açúcar na vida e na cultura regional*. 2.ed. Maceió:EDUFAL, 2002.
- DUARTE, Rosélia. Pesquisa Qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo. In: *Cadernos de Pesquisa*, n.115, p.139-54, Março de 2002.
- ELIAS, Norbert. *O processo civilizador: formação do Estado e civilização*. Vol.2. Rio de Janeiro: Jorge Zahar,1993.
- ELIAS, Norbert e SCOTSON, John L. *Os Estabelecidos e os Outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade*. Rio de janeiro: Jorge zahare editora, 2000.
- FELICIANO, C.A. *Movimento Camponês Rebelde: a reforma agrária no Brasil*. 1999
- FERNANDES, B.M. *Políticas de Assentamentos Rurais e Luta pela Terra do MST*. s.d.
- \_\_\_\_\_. Formação, Espacialização e Territorialização do MST. In: STÉDILE, J.P. (org.) *A Reforma Agrária e a Luta do MST*. Rio de Janeiro:Vozes, 1997.
- \_\_\_\_\_. *A Formação do MST no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- \_\_\_\_\_. Espaços Agrários de Inclusão e Exclusão Social: novas configurações do campo brasileiro. *Currículo Sem Fronteiras*, v.3, n.1, pp.11-27, jan/jun de 2003.
- FERNANDES, Marcionila. Desenvolvimento Sustentável: antinomias de um conceito. *Raízes*. Vol.21, nº02, p.246-260, jul/dez.
- FERREIRA, Brancolina. Estratégias de Intervenção do Estado em Áreas de Assentamento: as políticas de assentamento do governo federal. In: MEDEREIROS, L. *et al.* *Assentamentos Rurais: uma visão multidisciplinar*. São Paulo:Editora da UNESP, 1994.
- FERRANTE, Vera Lúcia Silveira Botta e BARONE, Luis Antônio. *Assentamentos Rurais na Agenda Política no Desenvolvimento Local: o que desponta no horizonte?*s.d.

FERRANTE, Vera Lúcia S. B. Ferrante. Assentamentos Rurais: estratégias de recusa ao modelo estatal? In: *Revista Raízes*, ano XVI, nº15, dez./1997, p.62-76.

\_\_\_\_\_. Diretrizes Políticas dos Mediadores: reflexões de pesquisas. In: MEDEREIROS, L. *et al.* *Assentamentos Rurais: uma visão multidisciplinar*. São Paulo: Editora da UNESP, 1994.

\_\_\_\_\_. Assentamentos Rurais: estratégias de recusa ao modelo estatal? In: *Raízes*, Ano XVI, nº 15, dez./1997.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática e análise das políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Nº 21, junho de 2000, pp. 211-259.

FRANÇA, José Nascimento de. *A Democracia no Discurso dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra*: elementos lingüísticos-ideológicos. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Letras e Lingüística da Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2000.

GEERTZ, Clifford. *A Interpretação das Culturas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

GRAMSCI, Antônio. *Maquiavel, a Política e o Estado Moderno*. São Paulo: Civilização Brasileira, 1980.

\_\_\_\_\_. *Cartas do Cárcere*. São Paulo: Civilização Brasileira, 1987.

GUANZIROLI, C. E., Principais indicadores sócio-econômicos dos assentamentos de reforma agrária. In: ROMEIRO, A., GUANZIROLI, C. E. & LEITE, S. (org.). *Reforma Agrária: Produção, Emprego e Renda: O Relatório da FAO em Debate*. Petrópolis: Vozes, 1994.

GUANZIROLI, Carlos (coord.). Percentuais e Causas das Evasões nos Assentamentos Rurais. *Relatório do Projeto de Cooperação Técnica*, INCRA/FAO, s.d.

INCRA. *O Incra e o Assentamento*. Acessado em [www.incra.gov.br](http://www.incra.gov.br).

JUNKER, Buford H. *A importância do trabalho de campo: uma introdução às ciências sociais*. Rio de Janeiro: Lidador, 1971.

LEITE, Sérgio. *Assentamentos Rurais no Brasil: impactos, dimensões e significados*. In: STEDILE, J.P. (org.) *A Reforma Agrária e a Luta do MST*. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

LEITE e MEDEIROS *et al* (coords.) *Impactos dos Assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro*. Brasília: IICA/NEAD; São Paulo: Editora da UNESP, 2004.

LERRER, Débora F. Aspectos do encontro cultural de militantes sulistas do MST no Nordeste. In: VII Congresso Latino-Americano de Sociologia Rural, 2006, Quito. Anais VII Congresso Latino-Americano de Sociologia Rural, 2006.

LESSA, Golbery. *Uma Nova Alagoas é Possível*. Disponível em: <<http://novoirisalagoense.blogspot.com/2006/12/uma-nova-alagoas-possivel.html>> Acesso em outubro de 2008. 2002.

LESSA, Golbery. *A Questão Agrária em Alagoas*. Disponível em: <<http://novoirisalagoense.blogspot.com/2007/01/questo-agrria-em-alagoas.html>> Acesso em outubro de 2008. 2007.

LIMA, Araken A. de. *A crise que vem do verde da cana: uma interpretação da crise financeira do Estado de Alagoas no período 1988-96*. Maceió: EDUFAL, 1998.

- MALAGODI, Edgar. *Notas Epistemológicas e Metodológicas sobre a teoria dialética: pontos para uma releitura de Marx*. Tese apresentada ao Departamento de Sociologia e Antropologia para a obtenção do título de Professor Titular de Sociologia e de Metodologia. Texto digitado. Campina Grande, 1993.
- MARTINS, José de S. Os Camponeses e a Política no Brasil, in *Os Camponeses e a Política no Brasil: as lutas sociais no campo e seu lugar no processo político*. 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 1986.
- MIRANDA, Luciano. As Práticas Distintivas. In: *Pierre Bourdieu e o campo da comunicação: por uma teoria da comunicação praxiológica*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2005.
- MARQUES, Eduardo César. Notas críticas sobre a literatura sobre Estado, atores políticos e políticas públicas. In: *BIB Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais*. v.1. 2007.
- MEDEIROS, L. S. Impactos históricos do uso e da propriedade da terra no Brasil. In: STÉDILE, J.P. (org.) *A Reforma Agrária e a Luta do MST*. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.
- MEDEIROS, Leonilde S. de. e LEITE, Sérgio. Apresentação. In: *Assentamentos Rurais: mudança social e dinâmica regional*. Rio de Janeiro: Maud, 2004.
- \_\_\_\_\_. Assentamentos Rurais e mudanças locais: uma introdução ao debate. In: *Assentamentos Rurais: mudança social e dinâmica regional*. Rio de Janeiro: Maud, 2004.
- MELLO, Paulo D. de A. Emergência dos movimentos sociais agrários nas áreas canavieiras de Alagoas. In: *Reestruturação Produtiva na Atividade Canavieira: a ação sindical e dos movimentos sociais rurais em alagoas a partir de 1985*. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Pernambuco, 2002.
- MENDES JÚNIOR, Biágio de O. *Perfil Sócioeconômico de Alagoas*. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2002.
- NEVES, Delma P. Agricultura Familiar: questões metodológicas. *Reforma Agrária, Campinas*, v.25, n.2, p.21-36, 1995.
- \_\_\_\_\_. Campesinato e reenquadramentos sociais: os agricultores familiares em cena. *Revista NERA*. São Paulo, v.7, 2006.
- \_\_\_\_\_. Apresentação. Neves, Delma Pessanha (Org.). *Desenvolvimento social e Mediadores Políticos*. Porto Alegre: UFRGS: Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, 2008.
- \_\_\_\_\_. Mediação Social e Mediadores Políticos. Neves, Delma Pessanha (Org.). *Desenvolvimento social e Mediadores Políticos*. Porto Alegre: UFRGS: Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, 2008.
- \_\_\_\_\_. Agricultura Familiar: quantos ancoradouros! Disponível em <[http://www4.fct.unesp.br/nera/usorestrito/Agricultura\\_Familiar.pdf](http://www4.fct.unesp.br/nera/usorestrito/Agricultura_Familiar.pdf)> Acesso 25 de Junho de 2009. 2007.
- OLIVEIRA, Gilson B. de. *Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento*. Rev. FAE, Curitiba, v.5, n.2, p.37-48, maio/agosto, 2002.
- PORTELLI, Hugues. *Gramsci e o Bloco Histórico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

- QUEIROZ, Maria Isaura P. Relatos Oraís: do “indizível” ao “dizível”. In: LUCENA, Célia T.; CAMPOS, M. Christina S.S.; DEMARTINI, Zeila de B.F. (orgs). *Pesquisa em Ciências Sociais: olhares de Maria Isaura Pereira de Queiroz*. São Paulo: CERU, 2008a.
- \_\_\_\_\_. O pesquisador, o problema da pesquisa, a escolha de técnicas: algumas reflexões. In: LUCENA, Célia T.; CAMPOS, M. Christina S.S.; DEMARTINI, Zeila de B.F. (orgs). *Pesquisa em Ciências Sociais: olhares de Maria Isaura Pereira de Queiroz*. São Paulo: CERU, 2008b.
- \_\_\_\_\_. Análise de Documentos em Ciências Sociais. In: LUCENA, Célia T.; CAMPOS, M. Christina S.S.; DEMARTINI, Zeila de B.F. (orgs). *Pesquisa em Ciências Sociais: olhares de Maria Isaura Pereira de Queiroz*. São Paulo: CERU, 2008c.
- SAUER, Sérgio. *A dimensão do espaço na aventura da luta pela terra*. Introdução. Tese de Doutorado. Universidade de Brasil. Programa de Pós-Graduação em Sociologia, junho de 2002.
- SANTOS, Margarida M. S. dos. Estado Brasileiro e Políticas sociais. In: *Assistência Social em Alagoas: a gestão estadual em questão*. Maceió: EDUFAL, 2003.
- SEN, Amartya K. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SEPLAN. *Anuário Estatístico de Alagoas*. Ano 14, nº14. Maceió: Secretaria do Planejamento e do Orçamento, 2007.
- SCHNEIDER, Volker. Redes de Políticas Públicas e a condução de sociedade complexas. In: *Revista Civitas*. Porto Alegre. V.5, n.1, jan-jun.2005, p.29-58.
- SIGAUD, Lygia; D'ESTOILE, Benoît (org.). *Ocupações de terra e transformações sociais: uma experiência de etnografia coletiva*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- SILVA, José Graziano. *Para Entender o Plano Nacional de Reforma Agrária*. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- SILVA, Elaine Nunes e SANTOS, Franqueline Terto. *A Reconstrução da Democracia no Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra: estudo de caso do Assentamento Massangana – Maragogi/AL*. Trabalho de Conclusão de Curso. Graduação em Serviço Social. Universidade Federal de Alagoas, 2003.
- SILVA, José Roberto A. da. *Da Luta pela Terra no Brasil: o MST em Alagoas*. Trabalho de Conclusão de Curso. Curso de Extensão em Teorias Sociais e Produção do Conhecimento. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2008.
- SOUZA, Celina. “Estado do Campo da Pesquisa em Políticas Públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 18, Nº 51, Fevereiro, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias, Porto alegre, ano 8, Nº16, Julho/Dezembro, 2006, p.20-45.
- SOUZA, Dilson Renan de. *Reforma Agrária: as experiências em Alagoas (1980-2000)*. Série Apontamentos. Maceió: EDUFAL, 2001.
- SPAROVEK, Gerd. *A Qualidade dos Assentamentos de Reforma Agrária Brasileira*. São Paulo: Páginas e Letras, 2003.
- SPAROVEK e FRANÇA (coords.). *Assentamentos em Debate*. Brasília, NEAD, 2005.
- VERÇOSA, Elcio de G. *Cultura e Educação nas Alagoas: história, histórias*. 2ª ed. Maceió, EDUFAL, 1997.

WANDERLEY, M. de N. B. Olhares sobre o “rural” brasileiro. *Revista Raízes*. Vol.23, Nº 01 e 02, jan/dez de 2004, p.82-98.

\_\_\_\_\_. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas – o “rural” como espaço singular e ator coletivo. In: *Estudos Sociedade e Agricultura*. Outubro de 2000, pp. 87-146.

### DOCUMENTOS DO INCRA

ALAGOAS. II Plano Regional de Reforma Agrária 2004-2007. Instituto Nacional de Colonização de Reforma Agrária/Superintendência Regional de Alagoas (SR22). Versão preliminar, 2006.

INCRA. Relatório Preliminar e Laudo de Avaliação da “Fazenda Rendeira e Anexos”. Superintendência Regional de Alagoas (SR 22). Agosto de 1998.

\_\_\_\_\_. Norma de Execução nº09, de 06 de Abril de 2001. Dispõe sobre o processo de consolidação de projetos de assentamento em áreas de Reforma Agrária.

\_\_\_\_\_. Instrução Normativa nº15, de 30 de março de 2004. Dispõe sobre o processo de implantação e desenvolvimento de projetos de assentamentos de reforma agrária.

\_\_\_\_\_. Norma de Execução nº39, de 30 de março de 2002. Estabelece critérios e procedimentos referentes ao Serviço de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária – ATES.

\_\_\_\_\_. Norma de Execução nº71, de 12 de Maio de 2008. Estabelece critérios e procedimentos referentes ao Serviço de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária – ATES.

\_\_\_\_\_. SR 22. Síntese da Situação Geral dos Pda's e Pra's. Coordenação de PDA e PRA, elaborado em março de 2009.

\_\_\_\_\_. Instrução Normativa nº 53, de 19 de junho de 2009. Fixa valores e normas gerais para a implementação do Crédito Instalação aos beneficiários dos projetos de Reforma Agrária.

PDA. *Plano de Desenvolvimento Sustentável do Assentamento Rendeira*. Convênio UFAL\INCRA, 2001.

PRA. *Plano de Recuperação do Assentamento Dom Hélder Câmara (Rendeira)*. Convênio ACATA\INCRA, 2008.

### DOCUMENTOS DO MST

MST. *Elementos para uma estratégia de desenvolvimento sustentável dos assentamentos de reforma agrária do Brasil*. s.d. texto para estudo do Setor de Produção, Cooperação e Meio Ambiente.

\_\_\_\_\_. *Programa de Reforma Agrária*. Caderno de Formação, Nº23. São Paulo: Peres, 1998a.

\_\_\_\_\_. *A Emancipação dos Assentamentos: os direitos e os cuidados que os assentados devem ter*. Cartilha de estudo. CONCRAB: São Paulo, 1998b.

\_\_\_\_\_. *Nossa Política para os Assentamentos: a sociedade que queremos*. CONCRAB, novembro, 1999.

\_\_\_\_\_. *O que levar em conta para a organização do assentamento: a discussão do acampamento*. São Paulo: Perez, 2002.

\_\_\_\_\_. *Metodologia de Elaboração de Proposta de Desenvolvimento de Assentamentos*. SPCMA/CONCRAB, Outubro de 2003. Subsídio para discussão interna.

\_\_\_\_\_. *Estratégia para os assentamentos no contexto atual da luta de classes*. Setor de Produção, Cooperação e Meio Ambiente. Março, 2005. Documento para discussão interna.

\_\_\_\_\_. *Um Novo Impulso para a Organização dos Assentamentos e da Cooperação*. Setor de Produção, Cooperação e Meio Ambiente. Abril, 2006a. Documento para discussão interna.

\_\_\_\_\_. *Os Assentamentos no Centro das Nossas Ações*. Texto para estudo do Setor de Produção, Cooperação e Meio Ambiente, novembro de 2006b. Documento para discussão interna.

\_\_\_\_\_. *Programa Agrário do MST*. Cartilha do V Congresso Nacional do MST, outubro de 2007.

\_\_\_\_\_. *Estudo sobre os desafios dos assentamentos neste contexto histórico da luta do MST*. Relato da reunião da coordenação nacional do MST, Belo Horizonte, janeiro de 2008a. Documento para discussão interna.

\_\_\_\_\_. *Por Uma Política de Desenvolvimento Sócio-Econômico dos Assentamentos: síntese da proposta de novo crédito para a reforma agrária*. Setor de Produção, Cooperação e Meio Ambiente, março de 2008b. Documento para discussão interna.

\_\_\_\_\_. *A reforma agrária necessária: por um projeto popular para a agricultura brasileira*. Cartilha para estudo nos grupos de famílias, coletivos setores e instâncias. São Paulo, outubro de 2006.

\_\_\_\_\_. *Textos para estudo e debate*. São Paulo, junho de 2007.

\_\_\_\_\_. *Cartilha do 5º Congresso Nacional do MST: "reforma agrária: por justiça social e soberania popular"*. São Paulo, outubro de 2007.

## REPORTAGENS DE JORNAIS E REVISTAS

GAZETA DE ALAGOAS. *INCRA não atinge meta da reforma agrária em Alagoas*. Maceió, domingo, 30 de janeiro de 2005.

\_\_\_\_\_. *MST exige liberação de verbas no Banco do Brasil*. Terça-feira, 14 de Março de 2006.

\_\_\_\_\_. *Entrevista com superintendente do INCRA: Gilberto Coutinho* (por Carla Serqueira, repórter). Caderno Rural. Sexta-feira, 25 de Abril de 2008.

\_\_\_\_\_. *Alagoas vira exemplo com criação da justiça agrária*. Caderno Rural. Sexta-feira, 25 de Abril de 2008.

\_\_\_\_\_. *Sem-terra "purificam" INCRA na saúde de Gino*. Sexta-feira, 31 de março de 2006.

TRIBUNA DE ALAGOAS. *Movimento questiona números de assentamentos no INCRA*. Terça-feira, 28 de março de 2006.

\_\_\_\_\_. *Sem-terra fazem protesto contra Gino César*. Sexta-feira, 31 de março de 2006.

\_\_\_\_\_. *Sem-terra fazem "lavagem" no prédio do INCRA*. Sexta-feira, 31 de março de 2006.

\_\_\_\_\_. *MST acusa órgão de má utilização de verba*. Sexta-feira, 31 de março de 2006.

\_\_\_\_\_. *INCRA e ex-superintendente defendem-se de acusações*. Sexta-feira, 31 de março de 2006.

\_\_\_\_\_. *Governo garante sementes para sem-terra*. Terça-feira, 18 de Abril de 2006.

Jornal Sem Terra. *Precisamos implantar nosso modelo nos assentamentos*. Entrevista com Valdir Misnerovicz (coordenador nacional do MST). Janeiro de 2008a.

\_\_\_\_\_. *Novo crédito voltado para assentados*. Abril de 2008b.

INCRA. *Governo Federal anuncia medidas para acelerar o processo de reforma agrária e melhorar a qualidade dos assentamentos*. *Notícias do INCRA*. 14 de abril de 2004.

Revista Sem Terra. Carvalho Filho, José Juliano de. *Reforma Agrária: a proposta é uma coisa, o plano de governo é outra*. Ano VI, Jan/Fev. 2004. pp.23-28.